

## **Walter Tibor[1]: A fővárosi önkormányzat új szervezetének kialakulása (1989-1994)[2]**

Debreceni Jogi Műhely, 2007. évi (IV. évfolyam) 2. szám (2007. április)

### **Bevezetés**

A rendszerváltozást követően hazánkban a polgári demokrácia intézményeinek kiépülésével a közigazgatási rendszer is átalakult. Az 1990-es évek elején elindult közigazgatás korszerűsítés a helyi-területi közigazgatást érintette leginkább, mivel a települési önkormányzatok decentralizációs súlya itt idézte elő a legnagyobb változásokat. A korszerűsítés igénye megfogalmazódott a főváros kétszintű önkormányzati rendszerével és agglomerációs övezetének irányítási viszonyaival kapcsolatban is.

Jelen tanulmányban - rövid történeti és nemzetközi áttekintés után - arra vállalkozom, hogy helyzetképet vázoljak fel a fővárosi önkormányzat létrejöttének és működésének 1989-1994 közötti időszakáról. Ez a periódus – amely az önkormányzati rendszer kialakulásának és megszilárdulásának időszaka volt - a főváros igazgatásában is számos figyelemre méltó fordulatot hozott.

A témát ma már talán a közigazgatás történet körébe tartozónak érezhetjük, mégis sok szempontból aktuális. Elég csupán a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok továbbra is ellentmondásos működési sajátosságaira, vagy a kormányzat és a fővárosi önkormányzat sajátos viszonyára utalni.

A kutatás során figyelemmel kellett lenni arra, hogy a fővárosi önkormányzat működési sajátosságait, a közigazgatási rendszeren belüli helyén és szerepén kívül – tipikus nagyvárosi problémaként - alapvetően meghatározta az agglomerációs kapcsolatok igazgatási intézményesítése, továbbá azok a közigazgatás működése szempontjából jelentős települési, településszerkezeti összefüggések, amelyek az urbanizációs szakaszok és az igazgatási tendenciák között fennállnak.

A fővárossal és agglomerációjával kapcsolatos kutatásoknak hosszabb időszakra visszatekintő és több szakaszra bontható előzményei vannak. Az első szakasz az 1930-as évektől kezdődik és Nagy-Budapest kialakulásáig tart. Ebben az időszakban egyre több kutatás foglalkozott a fővárost övező települések egyesítésének kérdésével, amely végül a Nagy-Budapest koncepcióban csúcsosodott ki. Ezt követte az 1970-es évek közepéig tartó második korszak, amelyben számos agglomerációs jellegű fejlesztési koncepció készült.

Kutatástörténeti szempontból a harmadik korszak az 1970-es évek végéig terjedt. Ebben az időben Kilényi Géza vezetésével átfogó közigazgatási vizsgálat kezdődött a Közigazgatás Fejlesztésének Komplex Tudományos Vizsgálata elnevezésű program keretében. A negyedik szakaszt az 1980-as évektől számíthatjuk, amikor a Fővárosi Tanács támogatásával az Államigazgatási Szervezési Intézetben kutatócsoport foglalkozott a fővárosi reform előkészítésével.[3] Az ötödik szakasz kezdetét a Fővárosi Közgyűlés 1991. évi határozata fémjelzi, amelynek nyomán széleskörű kutatómunka indult meg a főváros közigazgatási rendszerének átalakításáért. A kutatás olyan tervezet elkészítésére irányult, amely alkalmas lehetett arra, hogy az 1994-ben megalakult új parlament elé kerüljön. E munka eredményeként a független szakértői csoport három modelljavaslatot dolgozott ki, ennek részleteiről a későbbiekben lesz szó.

### **I. A fővárosi közigazgatás történeti és nemzetközi összehasonlító vázlata**

#### **1. Történeti előzmények: a fővárosi tanács szervezetének és működésének főbb vonásai a tanácsrendszerben (1950-1989)**

1.1. Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény önálló fejezetben szabályozta a tanácsok működését és ennek rendelkezéseit a tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény hajtotta végre. Az első tanács törvény jellegét alapvetően a szigorú szervezeti alá- és fölérendeltségre épülő demokratikus centralizmus elve határozta meg. Általános rendelkezései között kimondta, hogy a tanácsok a dolgozó nép által széles körű demokrácia alapján választott és a demokratikus centralizmus elveinek megfelelően egymásnak alá- és fölérendelt szervek.

A tanács törvény a szocialista rendszer hierarchikus helyi-területi struktúráját tükrözte és a fővárost – a környező települések becsatolásával 1949-ben létrejött Nagy-Budapestet - ebbe a rendszerbe próbálta beleilleszteni. A nagyvárosi igazgatás szempontjából új jelenség volt, hogy a tanácsok helyi, kerületi szinten is létrejöttek és a főváros közigazgatási szempontból kvázi megyei jogállással bírt.

Az 1950-es években a tanácsrendszer kiépülésével kapcsolatos reformtörekvésekben jelen voltak a koalíciós időszak társadalmi, politikai értékei és egyben azok tagadása, illetve a leendő új szocialista hatalmi berendezkedés célja. Az MDP Nagy-budapesti Pártbizottsága 1949. február 1-jén dolgozott ki javaslatot Nagy-Budapest közigazgatási egységként való létrehozására, amelyet az MDP Politikai Bizottsága 1949. nyarán tárgyalta meg és fogadott el. Elfogadták, hogy 23 város és község közigazgatási egyesítése útján létre kell hozni Nagy-Budapestet (neve továbbra is Budapest), amelynek lakosságszáma így elérte az 1,6 milliót. A korábbi 38 közigazgatási egységből 22 kerület megszervezését javasolták. A kerületi beosztás meghatározásakor az egyik legfőbb szempont a területi stabilitás volt. Amikor politikai indokok alapján módosítani akarták a kerületek szociális összetételét, sor került területi változtatásokra is. Ilyen okok magyarázták például Új-Lipótváros Angyalföldhöz csatolását.

Budapest közigazgatási átszervezésének nehézségét 1955-56-ban elsősorban abban látták, hogy a város 1950-es megnagyobbításakor az osztályérdekek túlságosan nagy szerepet játszottak. Tartottak tőle, hogy egy esetleges „visszakörzetesítés” - a főváros nyújtotta előnyök miatt - az egykor csatolt települések ellenállásába ütközne. Az átszervezési terv szerint a lecsatolásokkal (Sashalom, Rákosszentmihály, Mátyásföld, Cinkota, Rákosliget, Rákoscsaba, Rákoshegy, Rákoskeresztúr, Pestimre, Soroksár, Budatétény, Nagytétény, Hidegkút, Békásmegyer) a főváros népessége az 1.751.000 főről 1.594.200 főre csökkent volna. A megmaradó terület kerületi beosztására 13-as és 14-es felosztási javaslatot dolgoztak ki, amelyből a 14-es beosztás mellett foglaltak állást. Az elcsatolásra kerülő települések közigazgatását úgy kívánták megoldani, hogy 4 várost szerveztek volna a települések egy részéből, három pedig önálló községként a budai járáshoz került volna, de ezek megőrizték volna budapesti privilégiumaikat: „...ellátás, kommunális szolgáltatások, tarifa, közlekedés terén ugyanazt kell biztosítani a jövőben is a lecsatolandó területek lakosainak, mint Budapest lakosainak.” A területrendezési terv kemény viták és összeütközések után elkészült, a kiéleződő politikai válság, majd az 1956-os események miatt azonban nem valósult meg.[4]

A tanácsrendszer - államszervezeti jellegéből adódóan - erőteljes felfelé irányuló alkalmazkodási kényszert kívánt meg a tanács működésének minden szintjén, amely fékezőleg hatott a helyi törekvéseket megjelenítő valóságos politikai mozgástér kialakulására. A rendszer uniformizáló hatása következtében pedig nem alakulhattak ki az önálló helyi hatalomgyakorlás és a közigazgatás nagyvárosi jellegzetességei. Az uniformizálás megmutatkozott abban, hogy megszűnt a főváros közigazgatás rendszerének korábbi speciális szabályozása, és a továbbiakban keretjogszabályként a tanács törvények rendelkeztek a fővárosról. A törvény keretjellegeből eredően azonban nem sikerült pontosan definiálni az egyes tanács szintek feladatait és hatáskörét.

Az 1954. évi X. törvény, a második tanács törvény a korábbi évek tanulságai alapján a tanácsok demokratikus működésének, igazgatási szerveik felelősségének fejlesztése

érdekében pontosabban meghatározta a különböző tanácsai szervek és szintek, például a főváros és kerületei hatáskörét, módosította az első tanács törvényben szabályozott alá- és fölérendeltségi viszonyokat, kialakította a végrehajtó bizottságok és a szakigazgatási szervek kettős alárendeltségét.

Az 1971. évi I. törvény, a harmadik tanács törvény új fejlődési szakaszt nyitott, elsősorban azzal, hogy a korábbiakhoz képest másként határozta meg a tanácsok államszervezeti jellegét. A tanácsok államhatalmi jellege helyett a népképviselői, önkormányzati és államigazgatási jelleg hangsúlyozása azt a decentralizációs szándékot tükrözte, amely a gazdasági decentralizációval együtt más területeken is az állami centralizáció bizonyos mértékű lazulását jelezte. Az önállóság erősítése jegyében megszűnt a különböző szintű tanácsok alárendeltsége is.

1.2. A tanácsrendszerbeli szabályozás – ahogy utaltam rá - kevésbé volt tekintettel a főváros sajátosságaira, a főváros helyzetét a megyei tanács, illetve a helyi tanácsok jogállásához próbálta közelíteni.

A fővárosi tanács gondoskodott a főváros egészének fejlesztésével, lakosságának ellátásával és a szolgáltatásokkal kapcsolatos alapvető helyi tanácsai feladatokról. Ennek során gyakorolta mindazokat a hatásköröket, amelyek a megyei tanácsokat is megillették, illetve azokat a helyi tanácsai feladatokat, amelyek több kerületet együttesen érintettek. A fővárosi kerületi tanácsok feladata és hatásköre ugyanakkor általában megegyezett a helyi tanácséval, habár a kerületek – a már akkor is jelentősebb lakossági igények kielégítése érdekében – jóval a lakosság alapfokú ellátását meghaladó mértékben hoztak létre és tartottak fenn intézményeket és a vállalatokat.

Szükséges utalni arra is, hogy – számos egyeztetési kötelezettség beiktatásával - a szabályozás fékezni igyekezett a fővárosi tanács kiemelkedő helyzetéből eredő túlhatalmát. A fővárosi tanácsnak a fővárosi kerületi tanácsok véleményét előzetesen ki kellett kérnie például a kerület fejlesztését és ellátását érintő, jelentősebb állásfoglalásaival kapcsolatban, másrészt a fővárosi és a fővárosi kerületi tanácsokra, valamint szerveikre vonatkozó hatásköri és szervezeti kérdések szabályozásakor figyelemmel kellett lennie sajátos helyzetükre.

Ugyanakkor azonban a főváros és kerületei közötti érdekek és érdekellentétek összehangolása - amelyek a tanácsrendszer viszonyai között sem oldódtak fel automatikusan – a fővárosi tanács feladata volt. Ebbe a körbe tartozott különösen a kerületi tanácsok fejlesztésre és a lakossági ellátásra vonatkozó terveinek gyakori egyeztetése.

A tanácsai gazdálkodásra és az állami finanszírozásra az 1950-es évek végéig a „klasszikus tervlembontás” volt jellemző. A központi állam ebben az időben a helyben ellátandó feladatokat részleteiben is meghatározta és ezek fedezetét állami támogatásként „pántlikázva” biztosította. 1950-1970-ig lazulni látszott az erős függés és a közvetlen vezérlés, majd az 1970-1985-ig terjedő időszakban módosult a pénzügyi rendszer, a tanácsok bevételei között egyre jelentősebbé vált a helyi bevételek aránya. A törvényi szabályozásban tükröződni látszott a tanácsok önkormányzati jellegének fejlesztése iránti igény, és bizonyos decentralizációs szándékot jelzett, hogy egyre több ellátási feladat került a központi szervektől a tanácsokhoz. Az is igaz azonban, hogy ezek döntő része megállt a megyei szintnél. 1990-ben a tanácsai rendszer utolsó évében már bevezetésre kerültek a forrásorientált gazdasági szabályozórendszer fontosabb elemei, és a tanácsokat ekkor az SZJA 100%-a illette meg.

Összefoglalva a tanácsrendszer államszervezeti jellegének főbb vonásait, megállapíthatjuk, hogy elmosódtak a sajátosságok az önálló hatalomgyakorlás és a közigazgatás nagyvárosi

jellegzetességeit illetően, a szocializmus időszakára, illetve annak államára a központi hatalom dominanciája nyomta rá a bélyegét. A tanácsrendszer alapvető sajátosságaként említhető, hogy: „a tanács nem a helyi hatalom szerve, hanem a hatalom helyi szerveként működött.” Azt is látni kell azonban, hogy az alapvetően centralizációs irány később „felpuhult” és a rendszerváltozást megelőző időszakhoz közeledve – a rendszer politikai keretei között még elhelyezhető – több-kevesebb sikerrel járó decentralizációs, és a közigazgatás demokratizmusát erősíteni kívánó kezdeményezés is megjelent.

Kétségtelen az is, hogy a tanácsrendszer igazgatásszervezési szempontból egységes, áttekinthető, jól irányítható és koordinálható volt. Miközben azonban a rendszer a közigazgatási struktúra oldaláról előnyöket könyvelhetett el, demokratikus deficitet szenvedett el a tanácsok államszervezeti karaktere miatt.

A tanácsrendszer ellentmondásairól a rendszerváltozást követően sokan sokféleképpen foglaltak állást. Nézetem szerint a kritikus és többnyire elmarasztaló megállapítások ellenére mégsem jelenthetjük ki egyértelműen, hogy az egykori viszonyok a fővárosra nézve mindig hátrányos következményekkel jártak. A rendszerben meglévő hierarchikus területi elosztás és a hasonló hatalmi szerkezet ugyanis általában előnyben részesítette a centrumokat és így a fővárost is.

## **2. Nemzetközi kitekintés: A fővárosi közigazgatás rendszere néhány nyugat-európai államban**

2.1. A fejlett polgári demokráciákban általában három országcsoportot különítenek el a helyi-területi irányítás és felügyelet, valamint a központi és helyi viszonyrendszer alapján. Ennek alapján különbséget tehetünk a francia centralizált, az angol decentralizált és a porosz utas modell között.

- A francia, napóleoni mintát követő országcsoportozáshoz tartozik Franciaország, Belgium, Spanyolország, Portugália, Olaszország.
- Az angolszász modellt követi az Egyesült - Királyság, Írország, Kanada, Ausztrália, részben az Egyesült Államok és Új - Zéland.
- Észak- és Közép-Európa országaira jellemző modell, amely egyesíti magában az angol és a XIX. századi porosz tradíciókat. Ide sorolható Németország, Ausztria, Svájc, Hollandia és a skandináv országok.

Arra a kérdésre, hogy Európa más részein hogyan működik a fővárosi közigazgatás, nem egyszerű kielégítő választ adni, mert az egyes modellek sokszor egymással nehezen összemérhető megoldások alapján épülnek fel, és azok leegyszerűsítő, mechanikus összevetése többnyire téves megállapításokhoz vezet.

A csoportképzés ismérveinek meghatározásakor azonban kiindulópont lehet, hogy egy-egy önkormányzati modell kialakulását alapvetően meghatározza az államon belüli munka- és hatalommegosztás rendje, a központi állam és a területi szervek közötti kapcsolat, főként a helyi-területi ügyek intézésére vonatkozó felhatalmazás módja. A helyi ügyek intézésére szóló felhatalmazásnak alapvetően két formája alakult ki: az angolszász önkormányzati jogfelfogásba illeszkedő ultra vires elve, amely szerint az önkormányzat csak olyan feladatokat láthat el, amelyekre a törvény kifejezetten felhatalmazza. A másik, az általános felhatalmazáson nyugvó modell, amely a kontinentális jogfelfogáshoz áll közelebb.[5]

A közös alapelvek és történelmi gyökerek ellenére az önkormányzatoknak az állami mechanizmuson belüli helye és szerepe nem egyformák a különböző európai országokban. Nagy-Britanniában, Hollandiában és Németországban a helyi önkormányzatok viszonylag széles hatáskörökkel rendelkeznek. Különbség van azonban abban, hogy Nagy-Britanniában

és Hollandiában a helyi autonómiát elsősorban politikai jelenségnek fogják fel, ezért az önkormányzati garanciák is lényegében politikai jellegűek. Németországban a helyi autonómiát inkább jogi intézménynek tekintik, amelynek biztosítékait (Selbstverwaltungsgarantie) jogszabályok rögzítik.

Franciaországban történelmi okokból a helyi közigazgatási szinten elhelyezkedő önkormányzatok szorosan kötődnek az államigazgatási intézményrendszerhez és szinte a központi hatalom részének tűnhetnek. Az utóbbi évek decentralizációt erősítő lépései azonban ott is jelentősen növelték a helyi szint önállóságát és felelősségét.[6]

Az előbbieken vázolt modellek kialakulására hatást gyakorolt az agglomerációs kapcsolatok közigazgatási intézményesítése is, mivel a nagyvárosi agglomerációk felbontják a hagyományos területi közigazgatás kereteit és ez általában feszültségeket indukál a nagyvárost körülvevő területi önkormányzatok és a nagyváros között. Ezért érthetünk egyet azzal a megállapítással, hogy a nyugati polgári államokban többnyire nem a nagyváros és a kerületek közötti, hanem a metropolisz-régió viszonya az igazán problematikus.[7]

2.2. Az agglomerációs kapcsolatok igazgatási intézményesítésének egyik formája az egyesítés, amelyben a csatolt település részben vagy egészben elveszti igazgatási önállóságát.

Németországban az 1970-es években végrehajtott területi reformok során egyes tartományokban a nagyvárosi területeken új városokat hoztak létre városok és községek összevonásával. Az összevonás eredményeként a települések városi kerületként jogilag függő helyzetben működtek tovább.

Egyes modernizációs elképzelések igazolására később elterjedt az a nézet, hogy a nagyobb közigazgatási egységek gazdaságossági szempontból hatékonyabbak. Az integrált önkormányzati rendszert a hatalommegosztás szempontjából is előnyösebbnek tartották, mivel a dezintegrált struktúra nem képes ellensúlyt képezni az államhatalommal szemben, így ez a helyzet végső soron az állami centralizáció malmára hajtja a vizet.

Ezek az elgondolások végül több országban hatást gyakoroltak az állam és a közigazgatás modernizációjával kapcsolatos intézkedésekre. Hollandiában és Londonban az 1960-as évektől, Franciaországban az 1960-1970-es években, Norvégiában 1968-ban, Dániában 1970-ben, Belgiumban 1971-ben, Svédországban 1972-ben, Angliában és Walesben 1974-ben, Skóciában 1976-ban tettek lépéseket a nagyvárosi igazgatás reformjára.

A nagyvárosi területek egységes igazgatásának kialakítása során alkalmazott másik megoldás a „föderatív, többszintű rendszer”, amelynek lényege, hogy bár föléjük az igazgatás második szintje épül ki, a nagyvárosi terület településeinek önkormányzati önállósága megmarad és kétszintű igazgatási rendszer jön létre. A felső szintű igazgatási szervezet kizárólag az egész nagyvárosi körzetet érintő közös feladatok megoldását látja el.

A belga agglomerációkról és föderációkról szóló 1971. évi törvény öt nagyváros (Brüsszel, Liege, Gent, Charleroi, Antwerpen) községei tekintetében rendelte el a nagyvárosi közigazgatási szervezet kialakítását. Ebbe a körbe tartozó megoldást jelentenek a francia nagyvárosi városközségek (les communes urbaines) is, amelyek a nagyvárosi terület településeinek együttműködésén alapulnak, bár azokat a központi kormányzat hozza létre. A törvény Bordeaux, Lille és Strasbourg esetében írta elő ilyen konstrukció létrehozását.

A többszintű igazgatás egy másik formája esetében megmaradnak a korábbi települések és önkormányzataik, azonban a korábbi települések területét, önkormányzati rendszerét lényegesen módosítják és az agglomerációs települések önkormányzati rendszere főleg agglomerációs önkormányzatot hoznak létre.

Nagy-London közigazgatása erre a modellre épült 1986-ig, amikor a kormányzati centralizáció eredményeként feloszlatták Nagy-London tanácsát és a hat metropolitan county-t. Később ezzel a modellel kísérleteztek Koppenhága esetében is.

A kétszintű önkormányzati rendszer következő típusában az agglomerációs terület elkülönül az állami területi beosztáson belül és ennek igazgatási szervezete azonos jogállással bír az állami területi beosztás középfokú területi egységével.

Berlin főváros közjogi helyzetét[8], két másik német nagyvároshoz (Hamburg, Bréma) hasonlóan az a kettős arculat jellemzi, hogy egyrészt város (Stadt), másrészt pedig kvázi szövetségi tagállami, tartományi (Staat, Land) státusszal rendelkezik. Berlint ennek folytán illeti meg a „városállam” (Stadtstaat) elnevezés.

A városállami jelleg alapvetően meghatározza a berlini közigazgatás felépítését is. Ebben a struktúrában a tartományi közigazgatási szint alatt nincs községi, városi szint, ahogy az a többi – városállamokon kívüli – 13 német tartományban (Flächenstaaten) általánosan jellemző. A berlini közigazgatás kétlépcsős, felsőszintű igazgatásból (Hauptverwaltung) és kerületi igazgatásból (Bezirksverwaltung) áll. A városállami státusz sajátossága, hogy az állami és az önkormányzati hatáskörök élesen nem különülnek el, hanem szoros egységben jelennek meg. Ez a magyarázata annak, hogy az igazgatás felépítését és működését meghatározó települési szabályok (Gemeindeordnung) helyett Berlinben differenciált jogi előírások valóságos szövevényét kell alkalmazni.

A végrehajtó (közigazgatási) hatalmat a városállam Kormánya és „kétlépcsős” közigazgatási szervezetrendszere gyakorolja. A felső szintet a Szenátusnak alárendelten működő felső szintű igazgatási struktúra jelenti. A Szenátus valójában nem külön tartományi hatóság, hanem a Kormány kollegiális testülete. A Szenátus tagjai: a kormányzó polgármester (regierender Bürgermeister), a polgármesterek (Bürgermeister) és a szenátorok (Senatoren). A kerületi igazgatás a felső szintű igazgatásnak alárendelten működő általános hatáskörű jogi személyiség nélküli igazgatási egységekben működik. A kerületi igazgatás szervei a kerületi képviselői gyűlés (Bezirksverordnetenversammlung), valamint a kerületi hivatal (Bezirksamt).

A közigazgatás modernizációja során megfogalmazott hatásköri decentralizációnak fontos szerepe van a korábbi hierarchizált struktúra oldásában és a kerületi közigazgatás hatékonysága, az önálló felelősség és mozgáster, az állampolgári részvétel növelésében. Ennek jegyében született meg Berlin Alkotmányának (Berlin-Verfassung). 2001. január 1-én hatályba lépett módosítása, amely a szubszidiaritás elvének megfelelően jelentősen megnövelte a berlini kerületek hatáskörét és – egyes kiemelt közigazgatási feladatok kivételével - csökkentette a felső szintű igazgatás hatáskörét és beavatkozási lehetőségét.[9] E reformlépések során csökkentették a berlini kerületek számát 23-ról 12-re. A korábbi hatásköri dualizmust megszüntető és az egységes modellt megteremtő reform csökkentette az olyan hatásköröket, amelyek gyakorlásához a felsőbb szintű igazgatás felügyelete társult, azonban érdekes módon – mintegy ennek ellensúlyozására – „általános beavatkozási jogot” (Eingriffsrecht) konstruáltak. Ennek alkalmazására akkor van lehetőség, ha a kerületek intézkedései ellentétbe kerülnek a főváros egészének érdekeivel. A beavatkozási jog magában foglalja az információs jogot, az utasítási jogot, valamint a kerületi döntés felfüggesztésének jogát, mint a szakfelügyelet eszköztárának főbb elemeit.

A szintén tartományi jogállással bíró Bécs szövetségi főváros önkormányzata kezében összpontosul a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi funkció. Törvényhozó szerv a tartományi gyűlés (Landestag), a végrehajtó funkciót pedig annak legfőbb szerve, a városi szenátus, a tartomány kormányaként (Landesregierung) gyakorolja. Bécs polgármestere látja el azokat a

közigazgatási feladatokat, amelyeket más tartományok esetén a tartományi kormányzó (Landeshauptmann) gyakorol. Az osztrák fővárosi önkormányzati és közigazgatási modell egyebekben sok hasonlóságot mutat a német megoldással, így abban is megegyeznek, hogy az egyszintű felépítés következtében a kerületek önállósága és mozgásteret korlátozottabb mint a kétszintű rendszerekben.

Nyugat-Európában már az 1960-as évek közepe táján elkezdődtek a próbálkozások a nagyvárosok és agglomerációik közigazgatásának korszerűsítésére és átszervezésére, mivel a szuburbanizációs fejlődés következtében a nagyvárosok „aktivitási körzete” kinőtte a korábbi közigazgatási határokat és ez számos „agglomerációs feszültség” forrásává vált. A reformokban viszonylag szerényebb eredményekkel jártak azok a kísérletek, amelyek speciális egységes szervezetbe próbálták rendezni a nagyvárost és az agglomerációt (pl. London, Barcelona, Helsinki, Rotterdam, Koppenhága, Athén).

Több ilyen próbálkozás kudarcát bizonyítja annak időközbeni megszűnése is (pl. London). A megszűnésnek elsősorban az volt oka, hogy az igazgatási szintek számának növekedésével funkcionális nehézségek, növekvő költségek jártak együtt. Ez a magyarázata annak, hogy a költségtakarékosabb, hatékonyabb és átláthatóbb megoldások mellett azok kerültek előtérbe, amelyek kellően rugalmasak és képesek biztosítani az alsóbb szintek önállóságát és kezdeményezőkézségét.[10]

Az előbbiekkal szorosan összefügg a nagyvárosok és az agglomeráció összefonódásából származó demokratikus képviselő kérdés, nevezetesen a polgárközeli, az állampolgári részvételt jobban biztosító igazgatási megoldások keresése. A kerületi önkormányzati rendszer kétségkívül pozitív vonása, hogy területileg lefedi a város egészét és szélesebb hatásköri felhatalmazottsága révén nagyobb mozgásteret biztosít az önkormányzat számára, amelyben fokozottan érvényesülhet a polgárközeliség és az állampolgári részvétel. Ennél alacsonyabb szintű képviselőt tesz lehetővé a részönkormányzati rendszer, amely mind területi, mind az említett polgárközeliség szempontjából korlátozottabb – többnyire véleményezési joggal párosuló – megoldást jelent.

Összegzésül megállapítható, hogy a fővárosok önkormányzati és igazgatási rendszere - a fővárosok kormányzati központ szerepéből, illetve kiemelkedő gazdasági és politikai jelentőségéből eredően - nem egyszerűen szakmai, igazgatási, hanem mindezen túl politikai kérdés, amely politikai döntéseket is kíván. Ebből következően a fővárosi önkormányzati és igazgatási rendszer Nyugat-Európában is jelentőségének megfelelő sajátos szabályozást igényel. A nemzetközi kitekintés ismeretében azt is megállapíthatjuk, hogy Budapest főváros „föderális színezetű” – azonos jogállással rendelkező - kétszintű önkormányzati rendszere („egy település két gazda”) meglehetősen egyedülálló megoldás Nyugat-Európában.

## **II. A fővárosi önkormányzat új szervezetének kiépülése az önkormányzati rendszerre történő átmenet és a rendszer megszilárdulásának időszakában. Szabályozási és működési ellentmondások (1989-1994)**

### **1. Az önkormányzati rendszer kiépülése és megszilárdulása**

1.1. Az 1990-ben bekövetkezett politikai rendszerváltozás a végrehajtó hatalom gyakorlását is új alapokra helyezte. Kezdetét vette az a folyamat, amelynek célja az államigazgatás helyébe lépő korszerű közigazgatási rendszer kiépítése volt.

Az 1985-ben megválasztott tanácsok megbízatása 1990. június 8-án lejárt. Természetesnek tűnt, hogy a helyi választásokat már az új önkormányzati rendszer és az ennek megfelelő új választási elvek alapján kell megtartani. Az erre vonatkozó törvények azonban még nem készültek el, ezért májusban az Országgyűlés a tanácsok megbízatását 1990. szeptember 23-ig

meghosszabbította. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény augusztus 9-én lépett hatályba és a köztársasági elnök az általános helyi választásokat szeptember 30-ára tűzte ki.

A fordulatot követően – az új típusú demokratikus és decentralizált helyi önkormányzati rendszerre történő áttéréssel és a Tanács törvény hatályon kívül helyezésével - korszakhatárként értékelhető a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) megalkotása.[11] A törvény megjelenését így utólag az is kiemelkedővé teszi, hogy a pártoknak ebben a kérdésben akkor sikerült kompromisszumra jutni.

Az Ötv. megalkotásához kétségkívül széles körű konszenzusra volt szükség, amelyhez a koalíción kívüli pártok egyetértését is biztosítani kellett. A parlament elfogadta a sürgősségi indítványt a törvénytervezetről a kormány törvényjavaslatával szemben, az SZDSZ azonban önálló törvényjavaslatot nyújtott be. Ezt a helyzetet úgy sikerült feloldani, hogy az SZDSZ hozzájárult ahhoz, hogy a maga tervezetét módosító indítványként kezeljék. A törvénytervezet heves viták keretében formálódott, végül kölcsönös kompromisszumok eredményeként született meg.

Az Ötv. – ahogy a nemzetközi kitekintés során említettem - a széles felelősségű helyi önkormányzás elvét juttatja érvényre, ami megteremtette az elvi lehetőséget arra, hogy az önkormányzati rendszerben az autonóm és demokratikus hatalomgyakorlás előnyei a helyi igazgatás helyben jelentkező közügyek széles körének átfogásával kibontakozzanak.

Habár a helyi hatalom soha nem lehet korlátlan, mégis az önkormányzat működésében annál inkább érvényesül a szubszidiaritás elve minél több helyi közügy tartozik helyi szintre. A magyar önkormányzati rendszer - eltérően például az angoltól - arra is lehetőséget ad, hogy széles feladat- és hatáskörét saját maga alakítsa a kötelezően ellátandó (obligatórius) feladatok mellé fakultatív feladatok vállalásával. Ennek azonban feltétele, hogy ne veszélyeztesse a kötelező feladatok ellátását és a szükséges pénzügyi források is rendelkezésre álljanak.

Az önkormányzati feladat jellegének (kötelező vagy önként vállalt) lényeges kihatása van az önkormányzat működési és szabályozási önállóságra. Mivel a kötelező feladatok végrehajtása alapvetően az állam által finanszírozott, a feladat ellátása és a támogatás felhasználása során a kormányzati ráhatás erősebb, míg az önként vállalt feladatkörökben a helyi önkormányzat mozgástere a törvény keretein belül nagyobb.[12]

1.2. Az 1990-1994 közötti időszakban végbement az új típusú önkormányzati rendszer kiteljesedése és stabilizálódása. Ennek során azonban felszínre kerültek azok a szabályozási és működési ellentmondások, amelyek előre vetítették a helyi önkormányzati rendszer – benne a fővárosi önkormányzatra vonatkozó szabályozás - több fontos elemének továbbfejlesztési irányát.

A reformok szükségességét támogatta az a felismerés, hogy a rendszerváltozást követően a szakmai javaslatokkal szembenálló politikai kompromisszum során elsikkadt a közigazgatási középszint jelentősége, és – elsősorban a tanácsrendszer politikai ellenhatásaként – olyan közigazgatási rendszer bontakozott ki, amelyben az indokoltnál hangsúlyosabbá vált a helyi önkormányzatoknak az állami decentralizációt megtestesítő szerepe. Részben ez állt az ún. fővárosi törvény (Ftv.)[13] megjelenésének háttérében is, mivel e törvény – a korábbi, a fővárosnak a tanácsrendszerben elfoglalt helye és szerepe tagadásaként – a kerületi önkormányzatokat helyezte a szabályozás középpontjába és ruházta fel elsődlegesen a települési önkormányzati jogok gyakorlásával kapcsolatos hatáskörökkel.

Az így létrejött - nemzetközi összehasonlításban is meglehetősen liberálisnak számító – önkormányzati rendszernek a fővárossal kapcsolatos hozadéka, hogy a szabályozás, elvetve a



főváros egységes igazgatási koncepcióját, a kerületi önállóságot favorizálta. Később megjelentek olyan törekvések, amelyek a fővárosi önkormányzat helyének és szerepének újrafogalmazásához és – a politikai közmegegyezés mezsgyéjén belül még elhelyezhető – korszerűsítési modellek kidolgozásához vezettek.

Az 1990-es évek elején a fővárosi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére három lehetséges szervezeti modell körül folyt a vita. Az egyik modell a fővárost olyan értelemben tekintette egységnek, hogy közben megőrizte a kerületi önkormányzatok önállóságát, de több kötelező együttműködési területet és nagyobb fővárosi hatáskört jelölt ki. A másik irány a fővárosi szintű önkormányzati testületet állította a középpontba, amelyhez képest a kerületek - önkormányzati önállóságuk és mozgásterük lényeges szűkítésével - elsődlegesen igazgatási feladatokat láttak volna el. A harmadik korszerűsítési irány szerint a városközpont (city) és a külső kerületek - a városközpont speciális jogállásával – sajátos társulást alkotva elkülönültek volna.[14] A modelljavaslatok részleteire az 1993. évi fővárosi önkormányzati reform irányai és eredményei kapcsán térek ki.

1.3. A feladatok és hatáskörök meghatározása (telepítése) különös jelentőséggel bír az önkormányzatok működése szempontjából. A fővárosi önkormányzat hatásköri rendjével kapcsolatban is beigazolódott az a hibás gyakorlat, hogy - talán a rendszerváltozás felfokozott körülményei - miatt a jogalkotó nem tudott elég figyelmet fordítani az önkormányzatok feladat- és hatáskörének pontosabb körülhatárolására.[15]

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény, az „átmeneti törvény” – a hatáskör telepítést a tényleges decentralizáció, illetve „kvázi megbízás” módszerével rendezte. E törvény a korábbi tanácsi testületi (tanácstestületi és végrehajtó bizottsági) hatásköröket az önkormányzat képviselő-testületéhez telepítette, ezáltal önkormányzati ügygé, tehát helyi közüggé minősítve azokat.

A legtöbb esetben azt az egyszerű megoldást követték, hogy a tanácsrendszerben megállapított hatáskört automatikusan önkormányzati hatáskörre transzformálták, tehát például „közgyűlés” szóval helyettesítették a korábbi tanácstestületet/végrehajtó bizottságot, illetve a tanácselnököt helyettesítették a főpolgármesterrel, a vb-titkár jogállásába pedig a jegyző/főjegyző került. Talán nem csoda, hogy egy új rendszerben, ahol a korábbiakhoz képest a feladatok finanszírozása egészen más, a kötelező feladatok telepítésének ez a módja hamar feszültségek forrásává vált.

Hasonlóképpen korán felszínre kerültek az önkormányzati társulásokkal kapcsolatos ellentmondások is. Az 1990-1994 közötti parlamenti ciklusban a kormányzat - miközben az önkormányzati törvényben deklarálta, hogy kívánatosnak tartja a társulások létrejöttét - nem dolgozta ki az ehhez szükséges jogi és finanszírozási ösztönző rendszert, sőt olyan lépésekre is sor került, amelyek éppen az önállósodásban és nem a társulásban tették érdekeltté az önkormányzatokat.

Ezek a kormányzati lépések és szabályozási körülmények a fővárosi önkormányzat működését - tekintettel a társulásos kapcsolatoknak a fővárosi agglomerációs feszültségek csillapításában játszott szerepére - fokozottan érintették. Az 1990-es évek elejére nyilvánvalóvá vált, hogy a társulások kibontakozása késedelmet szenved, és az adott körülmények között nem volt remény a folyamat felgyorsulására. Részben ezért, részben a kedvezőtlen gazdasági folyamatok hatására az MSZP-SZDSZ kormányzat kísérletet tett a társulások ösztönzésére, ám az alkalmazott eszközök nem hozták meg a várt eredményt. A kudarchoz hozzájárult, hogy az új eszközök alkalmazásával egyidejűleg életben maradtak olyan támogatások, amelyek kioltották az erőfeszítések motiváló hatásait.

## 2. A fővárosi önkormányzatra vonatkozó központi szabályozás jellemzői

2.1. Az önkormányzati rendszerre történő átmenet időszakában a főváros helyzetével kapcsolatban alapvetően két nagy elképzelés körül folyt a vita: az egységes integrált fővárosi és a dezintegrált, a kerületek laza szövetségére épülő föderatív modell körül. Végül az elfogadott modell a kettő variációjára épült, és így a fővárosi szintet egyfajta sajátos területi szintként határozták meg.

Mivel a tanácsrendszer tapasztalatai is megmutatták, hogy a főváros a települési önkormányzatokhoz képest sajátos szabályozást igényel, az 1990-ben hatályba lépett Ötv. szabályozási filozófiája szerint a fővárosi önkormányzatra e törvény általános rendelkezései vonatkoztak - ahogy azonban ez más európai országokban is jellemző - külön törvény rendezte a főváros speciális helyzetét. [16]

Az Ötv. meghatározta a fővárosi kétszintű önkormányzat mibenlétét. Eszerint a főváros területén két azonos jogállású települési önkormányzat működik és – habár feladatkörük és hatáskörük egymástól eltér - közöttük alá-fölérendeltségi viszony nem áll fenn. Az előbbiekkal kapcsolatban fejtette ki az Alkotmánybíróság egyik határozatában, hogy az Ötv. 6. § (1) bekezdése, valamint 63. § (1) bekezdése szerint a főváros települési önkormányzat ugyan, de a települések rendszerében Budapest egyedülálló és sajátos helyzetet foglal el, pozíciója tehát sem a többi város önkormányzatával, sem a megyei önkormányzatával nem azonos. Az, hogy a törvény a fővárosi önkormányzat részére – éppen sajátos helyzete folytán – eltérő hatásköröket állapít meg, nem sérti az önkormányzati alapjogok érvényesülését.[17]

A történeti visszatekintés ismeretében megállapíthatjuk, hogy a vázolt fővárosi modell teljes mértékben eltért a korábbi tanácsrendszerű fővárosi struktúrától. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt szubszidiaritás elvének azonban megfelelt, még akkor is, ha az 1991. óta töretlenül érvényesülő magyar megoldást más országok gyakorlatához képest különlegessé tette az, hogy a szubszidiaritás azonos területen két települési önkormányzati típus vonatkozásában érvényesült.

Az Alkotmány 43. §-a az önkormányzatok alapjogainak egyenlőségét mondja ki, a kötelezettségek tekintetében azonban eltérést enged. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára az autonómia alkotmányos garanciáit jelentik. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el és nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmi kiüresedéséhez vezet.[18]

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok alapjogainak egyenlősége kapcsán utalt az Alkotmánybíróság arra, hogy kapcsolataik és jogszabályaik nem lehetnek közhatalmi értelemben vett fölé, illetve alárendeltségi jellegűek. Ebből következően a fővárosi közgyűlés rendeleteit sem lehet a kerületi képviselő-testületek rendeleteihez képest magasabb szintű jogszabályoknak tekinteni. Az ütközés lehetősége természetesen fennállhat a fővárosi és a kerületi önkormányzatok rendeletei között, az ellentét azonban nem a hierarchikus kapcsolatok megsértéséből vezethető le, hanem sokkal inkább abból eredhet, ha az egyik vagy a másik szintű önkormányzat a feladatkörét vagy hatáskörét meghatározó valamely törvényi előírást megszegi.[19]

2.2. A törvényi szabályozás hozadékaként – elsősorban a korábbi, a fővárosnak a tanácsrendszeren belül elfoglalt helye „tagadásaként” – került a kerületi önkormányzatok helyezett a szabályozás középpontjába és ezért ruházta fel azokat a fővárosi törvény elsődlegesen a települési önkormányzati jogokkal. A törvény szerint ugyanis a fővárosban a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörét – törvényben meghatározott kivételekkel – a

kerületi önkormányzatok gyakorolják, a fővárosi önkormányzat pedig azokat a feladatokat köteles ellátni, amelyekre a kerületi önkormányzat nem kötelezhető.

A kerületi önkormányzatnak működési területén gondoskodnia kellett minden olyan alapszintű közszolgáltatás biztosításáról, amely nem nyúlt át a kerület határain (pl. alapfokú oktatás-nevelés, egészségügyi és szociális ellátás, egészséges ivóvíz ellátás, közvilágítás, helyi utak fenntartása). Ugyanakkor a fővárosi önkormányzat feladata volt a város egészét érintő közüzemi szolgáltatásokról való gondoskodás, a tömegközlekedés biztosítása, a főútvonalak fenntartása és fejlesztése, a városrendezési feladatok meghatározott körének ellátása, a települési környezetvédelem, és általában a több kerületet érintő technikai-műszaki szolgáltatás biztosítása. A fővárosi önkormányzat gondoskodott továbbá a humánszolgáltatási feladatokról (alapellátást meghaladó oktatás, nevelés, közművelődés, egészségügy, szociális feladatok stb.), illetve az intézményrendszer fenntartásáról. [20]

A feladatok közötti átjárhatóságot biztosította az a rendelkezés, amely szerint a kerületi képviselő-testület átvállalhatta a fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozó közszolgáltatás szervezését a főváros egyetértésével. A másik oldalról pedig a közgyűlés is kezdeményezhette feladat és hatáskör átadását a kerület részére, amelyet azonban a kerület abban az esetben visszautasíthatott, ha annak átvállalása a kötelező feladatokat veszélyeztette, vagy ha az azok ellátásához szükséges feltételek nem álltak rendelkezésre.[21]

Számos feladat esetén az ellátási kötelezettség megosztására is szükség volt. A főváros szabályozási jogot kapott a köztisztaság, a lakáshoz jutás feltételeinek meghatározása terén, vagy részjogokat gyakorolt, illetve kötelezettségeket vállalt pl. az energiaszolgáltatás biztosításában.

A feladatellátás aránya tükröződött abban, hogy a főváros egészére vonatkozó állami hozzájárulások megosztva illették meg a fővárost és a kerületeket. Hasonlóképpen megosztva illette meg az önkormányzatokat a saját bevételek körében a helyi adókból származó bevétel is. A megosztás módját évenként a fővárosi közgyűlés rendelete állapította meg. A rendelethez az Ötv. 1994. évi módosításig szükség volt a kerületi képviselő-testületek egyetértésére is. E jogkör az 1990-1994 közötti időszakban kétségkívül az önkormányzati berendezkedés föderatív színezetét jelezte.

A vázolt forrásmegosztás fő alapelve, a feladatarányosság azonban teljességében soha nem érvényesült. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy a megosztási elvek és számítási módszerek gyakran változtak és az elosztás hatékony ellenőrzését sem sikerült megoldani. A rendszer diszfunkciói főként akkor kezdtek jelentkezni, amikor egyes önkormányzati intézmények működésének racionalizálása (átszervezés, megszüntetés) több esetben azért szenvedett késedelmet, mert a forrásmegosztásnál ez pozícióromlással járt volna. [22] A forrásmegosztás ellentmondásairól az állami finanszírozás kapcsán még szó lesz.

A fővárosi törvényben rögzített feladat- és hatáskörök közül több olyan is akadt, amely közös volt a megyei önkormányzatok feladataival (pl. alapellátást meghaladó ellátási kötelezettség, térségi területrendezési feladatok). Az 1990-1994 közötti időszakra jellemző analógia - amely szerint a főváros ellátott a területén a megyei önkormányzati feladatokat is a megyei jogú városokhoz hasonlóan – azonban már nem érvényesült. A fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre időközben ugyanis ennél jóval differenciáltabb lett, de ami még fontosabb, nem érvényesült az a szinte korlátlan szubszidiaritás sem, ami a megyék és a települési önkormányzatok esetében.

A fővárosi önkormányzat és más helyi önkormányzat jogállásának különbségét hangsúlyozta az Alkotmánybíróság is, amikor kifejtette, hogy a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok, valamint a települési önkormányzatok és a megyei önkormányzatok közötti

feladatmegosztás alapvetően eltér egymástól. Ez a jogállásbeli különbség a fővárosnak az országban betöltött különleges helyzetéből, valamint abból következik, hogy a főváros egésze alkot egy természetes földrajzi egységet, egy települést.[23]

2.3. A fővárosi törvény felülvizsgálatára meglehetősen hamar megindult a munka, majd szakmai törvénytervezet készült.[24] Az így körvonalazódó javaslatokban közös volt, hogy mindegyik a fővárosi szint erősítését és a kerületi szint gyengítését tartotta szükségesnek. Az egyes modellek közötti eltérés csak abban volt kimutatható, hogy milyen erős fővárosi szintben gondolkodnak. Kétségtelen, hogy megvalósulása esetén ezzel a magyar történelmi hagyományok, másrészt a nyugat-európai közigazgatási rendszerekben alkalmazott megoldások kerültek volna előtérbe.

Az 1990-1994-ig tartó első önkormányzati ciklusban alakultak ki azok az elvek, amelyek a fővárosi önkormányzat működését ma is meghatározzák, és amelyeket az 1994-es Ötv. novella[25] – az időközben megszerzett tapasztalatok alapján – lényegében csak finomított és megszüntetni igyekezett a homályos, nehezen értelmezhető és alkalmazható szabályozási elemeket.

Az 1994-ben elfogadott jogi szabályozás azonban radikálisan nem változtatott az 1990-1991-es alapokon. Bár a hangsúly egyértelműbben a fővárosi szintre helyeződött, a kerületi önkormányzatok jogállása a nemzetközi összehasonlítás szerint továbbra is erős maradt.[26] A szakmai viták során felmerült egyes lényeges kérdések (pl. City-konceptió vagy a fővárosi agglomeráció jövője) azonban nem kerültek igazán felszínre, és ez számos megoldatlan problémát konzervált a jövő számára.

A fővárosi önkormányzat működésének továbbfejlesztési lehetőségei sorában szükséges emlékeztetni arra, hogy az Ötv. 62. § (1) bekezdéséhez fűzött bevezető jellegű felvetés már vázolta a fővárosi önkormányzat körüli vitákat, a főbb nemzetközi megoldásokat és a szakmai, politikai realitásokat is. Ennek alapján prognosztizálható volt a fővárost, mint egységes várost reprezentáló fővárosi önkormányzati feladat- és hatáskörök számának tendenciózus növekedése. Ezt követelték meg ugyanis a településfejlesztési és a szakigazgatási feladatok minél magasabb színvonalú és hatékony ellátásának követelményei. A helyi demokrácia ezzel aligha sérült, legfeljebb érvényesítésének új formáit kellett alkalmazni megváltozott tartalommal.

Az Ötv. módosítása jelentősen érintette a fővárosi közgyűlés összetételét és működését, elsősorban azért, mert a korábbi szabályozás kimondva kimondatlanul a főváros közigazgatási rendszerében a hangsúlyt a kerületekre helyezte. Az önkormányzati képviselők közvetlen választásának módja, a feladatok- és hatáskörök pontosabb szétválasztása miatt is szükséges volt a kerületek közgyűlési „képviseleti jogának” felülvizsgálata.

A lényeges változások sorában ki kell emelni, hogy a főváros önkormányzati testületében tanácskozási joggal részt vesznek a kerületi képviselő-testületek által megbízott kerületi küldöttek. Ez a változás fontos az 1991-es szabályozáshoz képest, mert akkor lényegében a fővárosi közgyűlés tagjainak 1/3 részét kitevő 22 tag közvetett választásáról volt szó, az önkormányzati testületek közvetett választása pedig ellentétessé vált az időközben aláírt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezéseivel.[27] A hatályos szabályozás ebből a szempontból tiszta helyzetet teremtett, mert a kerületi küldöttek nem közgyűlési tagok, hanem tanácskozási joggal részt vevő kerületi megbízottak.

A kerületi küldött jogállásáról a törvény keveset mond. Arról rendelkezik csupán, hogy a fővárosi közgyűlés ülésén tanácskozási joggal vesz részt, a közgyűlés munkájában való egyéb részvétele terjedelmét és módját a közgyűlés szervezeti- és működési szabályzata állapítja meg. A kerületi küldött azonban tanácskozási joga alapján szélesebb körű jogosítványokkal rendelkezik. A fővárosi közgyűlés munkájában való részvétel szabályozása során a jogállás

terjedelmének, tartalmának meghatározása és kiszélesítése mellett meg kell találni azokat a részvételi formákat is (pl. bizottságok működésében való részvétel), amelyek nem vezetnek parttalansághoz és nem okozzák a közgyűlés munkájának elnehezüléséhez.

Módosultak a közgyűlés tisztségviselőire vonatkozó rendelkezések is. A közgyűlés elnökét, a főpolgármestert 1994-től a választópolgárok közvetlenül választják és munkájának segítésére főpolgármester-helyetteseket választ tagjai sorából.

Az Ötv. módosítás szakmai tervezeteinek kidolgozása kapcsán, az egységes fővárosi modell szabályozásának részeként merült fel annak az igénye, hogy a kerületek – a nemzetközi példák, a nagyvárosok már bevált és működőképes szabályozási struktúrájához hasonlóan – nem önálló, hanem a fővárosi szint által rendeletben megállapított feladatokat lásson el. Habár ennek igazgatásszervezési racionalitását elismerték, gyakorlati megvalósítását azonban a végleges szakmai változat már nem tartalmazta.

Az Ötv. novella összességében lényegesen ugyan, de nem alapvető módon változtatta meg a főváros önkormányzati rendszerére vonatkozó szabályokat. Az elfogadott törvénymódosítással megszűnt a fővárosi törvényben foglalt önálló fővárosi részletszabályozás és a korábbi törvényi szabályozás elemei beépültek az Ötv. VII. fejezetébe. Ez a fejezet most azokat a speciális rendelkezéseket öleli fel, amelyek a törvény más fejezeteihez képest eltéréseket jelentenek. Meghatározó vonása a törvénynek, hogy a fővárost továbbra is települési önkormányzatként határozza meg és jogi helyzetét illetően nem kezeli kiemelt önkormányzatnak. Mind a fővárosi közgyűlést, mind a kerületi képviselő-testületet megilleti az alkotmányos önkormányzati alapjogok összessége és mindkét önkormányzat esetében az önkormányzati jogok gyakorlója a választópolgárok közössége, amely a helyi közhatalmat testülete útján közvetlen, illetve népszavazás és népi kezdeményezés útján közvetett formában gyakorolhatja.

Nincs különbség a két szint esetében az önálló szabályozás, a döntések feletti állami törvényességi ellenőrzési rendszer, a tulajdonosi jogok gyakorlása, a gazdálkodási és vállalkozási szabadság tekintetében. Eltérő viszont a fővárosi és a kerületi önkormányzatok mozgástere a gazdasági lehetőségeket és eszközöket illetően, és nem azonos természetesen a saját bevételek mértéke sem. Ez azonban nem a két szint közötti hierarchiából, hanem abból ered, hogy a fővárosi önkormányzat a főváros egészére nézve – a kerületek kompetenciáját meghaladó mértékben - gondoskodik a közszolgáltatások biztosításáról. Így a főváros egységes működtetése, a feladatok ellátása érdekében a közgyűlésnek szélesebb törvényi felhatalmazottsággal kell rendelkeznie helyi adók megállapítása és az önkormányzati rendeletalkotás területén is.

A korábbi szabályozástól eltérően változtak a kerületek feladatellátására, felelősségi körére vonatkozó rendelkezések. A fővárosi törvény szerint a települési önkormányzat feladat- és hatásköre – a törvény eltérő rendelkezésének hiányában – a kerületi képviselő-testületet illette meg. Az Ötv. 1994. évi módosításával azonban ez az automatizmus megszűnt, a törvény konkrétan és kötelező jelleggel mondja ki – a feladat tartalma, az anyagi lehetőségek figyelembe vétele alapján -, hogy mely önkormányzatnak, a kerületnek vagy a fővárosnak kell gondoskodni a adott feladat ellátásáról.

2.4. A fővárosi önkormányzat rendszerének meghatározása során – elsősorban a nyugat-európai tapasztalatok alapján – elsődlegessé vált a lakosság szükségleteinek kielégítése. A közszolgáltatások biztosításának hatékonyabb szervezése, lebonyolítása pedig azt indokolja, hogy a tervezés, a hosszú távú programok kidolgozása, valamint az ezekhez kapcsolódó eszközrendszer is koncentráldjon, és mind a célkitűzés, mind a végrehajtás egységesebbé váljon.

A főváros egészét érintő „alapszolgáltatások” (közlekedés, környezetvédelem, városrendezés, infrastrukturális beruházások stb.) éppúgy fővárosi feladat, mint a lakásgazdálkodás, a parkolási rendszer vagy a közoktatási feladatok. A kerületi önkormányzati feladatok között kell említeni azokat a szolgáltatásokat, amelyek közvetlenül és viszonylag nagy gyakorisággal jelentkeznek, illetve amelyek ellátásához fővárosi méretű infrastruktúra és intézményhálózat kapcsolódik (pl. alapfokú oktatás, egészségügyi és szociális ellátás). Így az Ötv. 8 § (4) bekezdésében felsorolt feladatok közül a főváros önkormányzati rendszerén belül a kerületi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe utalja az alapfokú közszolgáltatások biztosítását: az óvodai nevelés, az általános iskolai nevelés és oktatás, az egészségügyi és szociális alapellátás feladatait. Megoszlik a feladat ellátási kötelezettség a kerületi képviselő-testület és a közgyűlés között az egészséges ivóvíz ellátás, a helyi közutak fenntartása, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényre juttatása tekintetében.

Jól ismert, hogy a főváros területén jelentősek a kerületek közötti különbségek, a lakosság szociális helyzetét az ellátások és szolgáltatások kiépülését, biztosításainak paramétereit és feltételrendszerüket tekintve. Egyes városrészekben kifejezetten rosszak a szociális mutatók, további ellentmondást idéz elő, hogy a kétszintű rendszer, a szociális alap- és szakellátás munkaformái és szolgáltatásai nem harmonizálnak, sok esetben inkább kioltják, mint erősítik tevékenységeiket a lakosság ellátása során.

Említést érdemel ezért, hogy a fővárosban 1994-ben elindult Közép-Európa legnagyobb volumenű jóléti programja, a szakosított szociális intézmények rekonstrukciója. Ezen kívül a fővárosi szociálpolitika fontos feladata továbbra is az egészségügyi és a szociális ágazat tudatos harmonizációja, a társadalmi, egyházi és civil szervezetek tevékenységének erősítése és bevonása a sokoldalú szociális szakemberképzés bővítésébe.

A másik kiemelt feladatcsoport a környezetvédelmi feladatok köre, amely az épített környezet védelmét és a természetes környezet védelmét foglalja magában. Az Ötv. 63/A. §-a meghatározva a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörét úgy rendelkezik, hogy ellátja az önkormányzati levegőtisztaság-, vízminőség-védelmi feladatokat, kijelöli, fejleszti és fenntartja a rendeletében meghatározott módon a főváros városképe szempontjából védendő természeti környezetet és a közcélú zöldterületet. [28]

Mint már utaltam rá, a törvényben foglalt kötelező és önként vállalt feladatok nem alkotnak megváltoztathatatlan rendszert. A törvény ugyanis megadja a lehetőséget arra, hogy a kerületi képviselő-testület átvállalhasson bizonyos feladatokat, illetve a fővárosi közgyűlés egyes feladatokat átadhasson a kerületi önkormányzatoknak.

A szakmai közvéleményt már hosszabb ideje foglalkoztatja a fővárosi agglomerációval kapcsolatos elképzelések. Az agglomeráció által ellátandó feladatok sokszínűsége és az abban érdekelt önkormányzatok száma alapvetően befolyásolta az elképzelések alakulását. A főváros környéki társulásban mind a fővárosnak, mind a környező települési önkormányzatoknak eltérő érdekei jelentek meg, az esélyegyenlőség jogi feltételeinek biztosítása, annak gazdasági és egyéb feltételei azonban még nem voltak kellően biztosítottak. Külön gondot jelentett a különböző szolgáltatók (pl. vízművek, BKV) elkülönült érdekeinek koordinálása. Az ellentmondások ellenére az agglomeráció és a főváros között régtől fogva eleven és működő kapcsolatok léteztek, bár a társulásos kapcsolatok továbbfejlesztésének igénye is megfogalmazódott (pl. agglomerációs társulás kötelezővé tétele) az 1990-1994 közötti években.

### **3. A fővárosi önkormányzat új szervezeti és működési rendjének kialakulása**

3.1. Az előzmények alapján ismert, hogy 1990-ben a tanácsrendszert a decentralizált közigazgatási modell váltotta fel és a főváros igazgatását a megyei és a települési önkormányzatok Magyarországon érvényes közigazgatási rendszere szerint osztották meg.

A főváros esetében, egy településen több önálló önkormányzat választására került sor, mivel a politikai viták során végleg „lekerült a napirendről” az a szakmai javaslat, amely szerint a fővárosban egy önkormányzat működjön és annak a kerületekben „kihelyezett” testületei és igazgatási szervei legyenek. Ezzel együtt azt is elvetették, hogy a kerületi önállóságot a fővárosi önkormányzat erőteljesebben befolyásolhassa.

Az 1990. évi önkormányzati törvény, illetve annak 1994. évi módosítása alapján a főváros a megyéhez hasonlóan független, kétszintű igazgatási rendszerű város lett, amely 22 kerületből állt, élükön választott testületekkel. Budapesten így 22+1, majd 1996-ban Soroksár önálló kerületté válásával 23+1 önkormányzat jött létre.

A fővárosi közgyűlés 88 tagját 1990-1994 között – kétszavazatos választási rendszer alapján választották, 66 képviselőt a pártlistákon közvetlenül, 1-1 főt pedig a 22 kerületi önkormányzat képviselő-testületei delegáltak. Nem kapott mandátumot az a párt és társadalmi szervezet, amely nem érte el az összes érvényes szavazatnak a 4%-át. Tekintettel arra, hogy a főváros kerületeiben kétszavazatos választási rendszerben történt a választás, a fővárosi választópolgárok összesen három szavazólapot kaptak: egyet a kerületi egyéni jelöltre, egyet a kerületi listára és egyet a fővárosi közgyűlés tagjainak listájára. Az első választási forduló érvénytelen volt, a második fordulóban 34,9%-os volt a részvételi arány (az 1.524.119 választópolgárból 532.255 szavazott).[29] Végül a fővárosi közgyűlésben az MDF és az SZDSZ harcából az utóbbi került ki győztesen.

3.2. Az önkormányzati feladatok címzettje az 1990-1994 közötti időszakban is a fővárosi közgyűlés volt, amely egyes hatásköreit a folyamatos működés érdekében átruházhatta szerveire. A közgyűlés meghatározó szerepének fenntartása miatt az Ötv. kijelölte azoknak az önkormányzati ügyeknek a körét, amelyekben a hatáskör nem ruházható át. A fővárosi közgyűlés képviseli a főváros egészének, mint egységes településnek az érdekeit, a kerületek struktúráját érintő kérdésekben azonban a kerületi képviselő-testületek véleményét is ki kell kérni. A kerületi vélemények kialakítására kellő időt kell biztosítani, azonban a vélemények elodázása nem akadályozhatja meg a döntések meghozatalát.

A választási rendszer lehetővé tette, hogy a kerületi polgármester tagja legyen a fővárosi közgyűlésnek, továbbá 1994-től a kerületi képviselő-testület kerületi küldöttet bíz meg, aki a fővárosi közgyűlés ülésén a fővárosi közgyűlés SZMSZ-ében meghatározott módon tanácskozási joggal vesz részt. Ennek előzményeit és a szabályozás részleteit az Ötv. módosítása kapcsán már érintettem, ezért itt nem bocsátkozom ismételésekbe.

A főpolgármester feladatai elsődlegesen a közgyűlés működéséhez, a bizottságokhoz, valamint a főpolgármesteri hivatalhoz kapcsolódnak. Ez utóbbihoz úgy, hogy a főpolgármester a főjegyző útján irányította a hivatalt. A rendszerváltozás első időszakában megfigyelhető volt, hogy elsősorban politikai okokból, erős testületi és polgármesteri irányító szerepkör jött létre a hivatali apparátus tekintetében. A szervezeten belül ezek a munkamegosztási arányok kifejezték a demokratikus rendszerváltozás fő törekvését, és az első időszakban a választott vezetés teljes dominanciája alá rendelték a helyi igazgatási szervezetet, ami javarészt a korábbi tanácsrendszer egyfajta továbbélését jelezte. Ez a konstrukció a gyakorlati munkában szoros együttműködést, egyeztetést követelt meg, ahol azonban személyi ellentétek jöttek létre, ott ez a gyakorlat lényeges nehézségeket okozott.

Átruházható hatáskör a fővárosi és a kerületi önkormányzatok részéről a bizottságokra az Ötv.-ben meghatározott véleményezési jog gyakorlása. A jogalkotói szándék nyilvánvalóan az volt, hogy fel lehessen gyorsítani és dinamikusabbá tenni a fővárosi önkormányzat aktív szerepvállalását a nem önkormányzati, de fontos társadalmi és gazdasági problémák megoldása során. Ez az intézmény azonban – függetlenül az átruházás lehetőségétől vagy tényétől – a mai napig akadozva működik.

A főváros kiemelt helyzetét és sokrétű városüzemeltetési többletfeladatait ismerte el az a jogi lehetőség, amely - eltérően más települési önkormányzatoktól – a fővárosi közgyűlés rendeletében átruházható hatáskörként állapította meg az intézményvezetők kiválasztását, kinevezését és megbízását. E hatásköröket a főpolgármesterre vagy a bizottságokra lehet/lehetett átruházni. Mivel a főváros hagyományosan nagy intézményhálózatot tart fenn, könnyen belátható, hogy az átruházási lehetőség hiányában ezzel a hatáskörcsoporttal a közgyűlés csupán formálisan élhetett volna.

A fővárossal kapcsolatos jogértelmezési viták egyike az 1990-es évek elején a főpolgármester-helyettes jogállásával volt kapcsolatos. Jogerős bírósági döntés erősítette meg a köztársasági megbízottnak azt a törvényességi észrevételét, amely rámutatott arra, hogy a főpolgármester-helyettes csak a közgyűlés tagjai közül választható.

A főpolgármester tanácsadó testületeként alakult meg a Fővárosi Magisztrátus 1991. januárjában. Létrehozása a modern fővárosi irányítás megteremtésének gondolatában gyökerezett. A tanácsadó testület tagjai köztisztviseltekben álló polgárok, tudósok, művészek és városvezetők lettek volna, akik szakértő munkájukkal, javaslataikkal, tanácsaikkal elsősorban a közvetlen városvezetést segíthették volna. A magisztrátus azonban szervezatként soha nem jött létre, működése pedig életre hívása után hamarosan elhalt.

A főpolgármesteri hivatal a közgyűlésnek a testületi munkát segítő, a hozott döntések végrehajtását szervező és a hatósági feladatokat ellátó szerve. A főpolgármesteri hivatal – amelyet a főjegyző vezet és a főpolgármester irányít – jogilag önálló ügyosztályokra tagozódó egységes szervezet. Feladatuk az önkormányzati és államigazgatási hatósági ügyek döntésre való előkészítése, azok végrehajtása, valamint a közgyűlés testületi működésével kapcsolatos adminisztratív feladatok ellátása.

A rendszerváltozást követően átalakult a fővárosi önkormányzat hivatali szervezete, a főpolgármesteri hivatal is. Magától értetődik, hogy a tanácsrendszerben egzisztáló személyzeti és oktatási szervezet sem tudott a megváltozott elvárásoknak mindenben megfelelni, ezért átalakításuk elkerülhetetlen volt. A fővárosi tanács jogutódjaként létrejött fővárosi önkormányzat közgyűlése a hivatal szervezetének kialakításakor az Oktatási és Továbbképzési Intézetet a Személyzeti, Oktatási és Munkaügyi Ügyosztályba integrálta. Az önkormányzati rendszerben a főváros és ezen intézménye is elvesztette a kerületek feletti felügyeleti jogát, ezért nem volt indokolt önálló költségvetési intézményként való működése. Az így megalakult Képzési és Továbbképzési Alosztálynak továbbra is elsődleges feladata volt a főpolgármesteri hivatal és intézményei dolgozói részére a képzés és továbbképzés megszervezése. Az erőfeszítések ellenére, a kormány, valamint a központi és helyi közigazgatás működésének általános tapasztalatai alapján megállapítható volt, hogy az igazgatási munka színvonala nem javult. Ebben nagy szerepe volt annak a körülménynek, hogy a jó szakemberek kezdetben szinte tömegesen hagyták el a közigazgatást, a helyükön maradó köztisztviselők képzésére és továbbképzésére pedig a szükségesnél jóval kevesebb figyelem irányult.[30]

3.3. A közgyűlés a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet



alkothat, más esetekben határozatot hoz. A közgyűlés az SZMSZ-ben megállapíthatja azoknak a rendeleteknek a jegyzékét, amelyek elfogadásához a kerületi képviselő-testületek többségének egyetértése szükséges: ilyenek például – ahogy korábban említettem - a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatot osztottan megillető bevételekről szóló rendelet, illetve a főváros esetében helyi adók bevezetésére, valamint az egyes adók kivetésére jogosultak körét tartalmazó rendeletek.

A főváros egészét, továbbá az egy kerületet meghaladó, valamint a sajátos szerepkörből adódó feladatok tekintetében a fővárosi közgyűlést illette meg rendeletalkotási jog. A közgyűlés feladatkörében alkotott rendelete azonban felhatalmazást adhatott a kerületeknek is rendeletalkotásra. A rendeletalkotás „kétszintűsége” azt eredményezi, hogy a kerületek képviselő-testületei által alkotott rendelet nem terjeszkedhet túl a fővárosi közgyűlés által meghatározott szabályozási kereteken, illetve a fővárosi közgyűlés rendeletével nem lehet ellentétes.

A rendeletalkotásnak ez a módja annyiban tekinthető hierarchikusnak, hogy a kerületi önkormányzatok feladatkörében alkotott rendelete nem tartalmazhat ellentétes szabályozást a fővárosi önkormányzat rendeletével. Feladatkörükben természetesen a kerületeket önállóan is megilleti a helyi önkormányzati rendeletalkotás joga, amelyeknél azonban az előbb említett rendeletalkotási kötöttségek már nem érvényesülnek.

A rendeletalkotás említett sajátosságai miatt a kerületi és a fővárosi önkormányzatok közötti együttműködés hatékonyabbá tétele és a kölcsönös tájékoztatás érdekében a főpolgármesternek, illetve a kerületi polgármestereknek gondoskodniuk kellett a rendeletervezetek kölcsönös megküldéséről. A kerületi képviselő-testület elfogadott rendeletét – amennyiben azt nem a kerületi önkormányzat hivatalos lapjában hirdeti ki – meg kellett küldeni a főpolgármesternek.

3.4. A fővárosi önkormányzat működésének törvényességét 1990-1994 között a fővárosi régió köztársasági megbízottja ellenőrizte.[31] A köztársasági megbízott tevékenységének erről az időszakról szóló beszámolója alapján némi képet kaphatunk a fővárosi önkormányzat működéséről. Ennek alapján megállapítható például, hogy a fővárosban az önkormányzat működésének alapvető kérdéseit rendező SZMSZ-ek késve készültek el és tartalmi szempontból is sok hiányossággal küszködtek. Még 1992-ben is volt olyan önkormányzat a fővárosi régióban, amely nem rendelkezett működési szabályzattal.

Azz SZMSZ-ek hiánya, illetve hiányosságai a köztársasági megbízott szerint gátolta a testületek működést, mert az ülések vezetése gyakran bizonytalanná vált és így gyakran felerősödtek a pártcsatározások is. A testületi ülések napirendjének elfogadása indokolatlanul sok időt vett igénybe, és mivel általában irreálisan sok napirendi pontot igyekeztek megtárgyalni, a megtárgyalás nélkül hagyott ügyeket ülésről-ülésre görgették maguk előtt.

A köztársasági megbízott szerint a szakmai tájékoztatlanság, a jogszabályi ismeretek hiánya meghatározó volt a testületek döntéseiben, a pontatlan, ötletszerűen napirendre vett és szakszerűtlenül előkészített előterjesztések tárgyalása gyakran vezetett törvénysértéshez. A fővárosban két év eltelte után is gondot okozott az érvényes határozathoz szükséges szavazati arány megléte, a szavazatok helytelen értékelése pedig törvénysértő határozatok meghozatalához vezetett. A főváros sajátos helyzetéből következően egyes ügyekben a közgyűlés hatáskörét elvonva születtek döntések – folytatja a kritikai megjegyzéseket a köztársasági megbízott. A főváros szinte egészére jellemző törvénysértésként fordult elő a polgármester munkáltatói jogkörének megvonása vagy korlátozása, a polgármesteri hivatal dolgozóinak közgyűlés általi közvetlen utasítása vagy az intézményvezetők kinevezése tekintetében. Több törvénysértő önkormányzati rendeletet alkotott a közgyűlés például a helyi

adókkal, a közterület-használati díjakkal, az önkormányzati tulajdonban álló ingatlanok elidegenítésével, a víz- és csatornadíj megállapításával kapcsolatban.

A törvénysértések megszüntetése érdekében a köztársasági megbízott számos alkotmánybíróvá indítvánnyal élt, illetve indított pert az önkormányzati határozatok hatályon kívül helyezése érdekében. A köztársasági megbízott kiemeli, hogy az eljárások során a bíróság és az Alkotmánybíróság igen nagy arányban adott helyt indítványainak és kereseteinek.[32]

### **3. Az 1993. évi fővárosi közigazgatási reform irányai és eredményei**

3.1. Korábban már szó volt róla, hogy a fővárosi közgyűlés 1991-ben hozott határozata alapján széleskörű kutatómunka indult a főváros közigazgatási rendszerének továbbfejlesztése érdekében.[33] A továbbfejlesztés irányával kapcsolatban az 1992. évi kormányprogram elvi jelentőséggel azt emelte ki, hogy a bevezetésre kerülő új struktúrának igazodnia kell a főváros területi, települési és országos szerepköréhez, valamint biztosítania kell a főváros egységes és hatékony működését. A kétszintű önkormányzati rendszert továbbra is fenntartandónak tartotta, amelyben a kerületeket továbbra is megilleti a megosztott feladatátadás és feladatátvállalás joga, valamint a fakultatív feladatok vállalásának lehetősége. A reformmal kapcsolatos munkák eredményeként 1993-ban a következő független szakértői csoportok által kidolgozott modelljavaslatok készültek.[34]

Az Államtudományi Kutató Központ „centralizációs modelljének” lényege, hogy a fővárosban egy önkormányzati jogokkal felruházott képviselő-testület/közgyűlés működik, amely a kerületekben működő testületeknek feladat- és hatásköröket ruházhat át. A modell szerint a kerületek nem rendelkeznek önkormányzati jogállással, törvény által megállapított hatásköröket nem gyakorolnak, csupán a főváros által meghatározott feladatokban, gyakorlatilag a főváros szerveként végrehajtói feladatokat látnak el. A főváros és vonzáskörzetének szabályozására a javaslat szerint két szakaszban került volna sor: először a főváros és agglomerációjának társulása jött volna létre, majd az így kialakult térségi-önkormányzati-gazdasági egység kivált volna Pest megyéből és önálló önkormányzati egységként működött volna.

A Városkutatás Kft. regionális modelljavaslata szerint új középszintű önkormányzati típus felállítását javasolta Budapest Régió elnevezéssel. A modell szerint a régió képviselő-testülete nem felettes szerve” a kerületeknek, sem a többi településnek. A hierarchiára épülő kapcsolatok helyett a feladatellátás és a gazdasági teljesítőképesség polarizálta volna a testületeket. Lényeges, hogy ebben a modellben mind a főváros, mind a kerületek önkormányzati testülete megmaradt volna, bár a modell a fővárosi közgyűlés esetében szélesebb feladat- és hatáskörrel számolt. A települési és a regionális önkormányzatok mellett speciális felelősségű, ún. ágazati önkormányzatok felállítását javasolta a koncepció, amelyek feladata bizonyos szolgáltatások szervezése, valamint az ezzel kapcsolatos egyeztetési, koordinációs feladatok ellátása.

A City Consulting Bt. ún. „City koncepciója” a föderatív főváros modelljét állította fel, amelynek magja a belváros és az ehhez kapcsolódó 11 előjárósági jogállással rendelkező kerületi önkormányzat. A külső kerületek 25 önkormányzati területi egységbe rendeződnek, ahol a választópolgárok népszavazás útján döntenek önálló települési önkormányzat létrehozásáról. Ez egyben a jelenlegi városi rendszerből történő kiválásukkal is együtt járt volna. A népszavazást követően lehetőség nyílt volna arra, hogy a kerületek a mostani kerületi önkormányzatokhoz képest nagyobb fokú önállósággal, de föderatív helyzetükből adódóan korlátozott önkormányzati jogállású tagjai lettek volna a Budapest városmegyének.[35]

A fővárosi reformkonceptiók mellett egyéb reformelképzelések kidolgozására is sor került. A BM Önkormányzati Főosztálya[36]által közzétett modell szerint a kétszintű fővárosi önkormányzati rendszerben a fővárosi és kerületi önkormányzatok alapjogaikat tekintve egyenlők, feladat- és hatáskörükben azonban meghatározó szerepet a fővárosi önkormányzat kapta volna. A javaslat szerint az alapellátást a kerületek, míg a főváros egészét érintő feladatokat a főváros látja el, a két szint közötti feladatmozgás pedig hierarchiára épül.[37]

A BM munkacsoportja által készített szakmai anyagban vázolt modell célja az volt, hogy a főváros önkormányzati rendszerének korszerűsítésével egységesebb, működőképesebb legyen a főváros. Az első változat szerint a főváros kétszintű önkormányzati rendszere a jelenlegi szabályozáshoz képest az alábbi főbb kérdésekben változna meg:

- A települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatáskörök ellátásának címzettje elsődlegesen a fővárosi közgyűlés. A kerületi önkormányzat feladat- és hatásköreinek gyakorlása a fővárosi közgyűlés rendeletben szabályozhatná.
- A közgyűlés saját feladat- és hatásköréből rendeletével egyes feladat- és hatásköröket átadhat a kerületi önkormányzatoknak, az átadott feladat egységes ellátása érdekében kötelező társulás létrehozását rendelheti el.

A rendeletalkotást érintő változtatás célja az volt, hogy a főváros polgárai számára egységes jogalkotási és jogalkalmazási gyakorlat alakuljon ki. Ennek érdekében a jelenlegi szabályok fenntartása mellett kerüljön sor annak kimondására, hogy a kerületi önkormányzat által nem szabályozott társadalmi viszony rendezésére alkotott rendelete nem lehet ellentétes a főváros által alkotott önkormányzati rendelettel, továbbá a kerületi képviselő-testület rendelettervezetét véleményezésre a fővárosi önkormányzatnak meg kell küldeni. A szabályozási javaslat második változata markánsabb változtatással egyszintű fővárosi önkormányzati rendszer létrehozását célozta. Az alternatíva egyik változata szerint a kerületekben nem működne képviselő-testület, az önkormányzati feladatok ellátását a kerületi hivatalok közreműködésével a kerületi előljáró látta volna el, míg a másik változat szerint a kerületekben kis létszámú és korlátozott hatáskörrel rendelkező testület működött volna. A közgyűlés a településrészi önkormányzatok létrehozásának szabályi szerint SZMSZ-ben határozhatta volna meg a testület létrehozását és működésének szabályait. Mindkét verzió szerint a fővárosi önkormányzati rendszer meghatározó eleme a közgyűlés. Mindkét modell közös vonása, hogy a főváros önkormányzata, valamint a fővárosi vonzáskörzetbe tartozó egyes helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó együttműködést igénylő feladatok megoldására agglomerációs testület létrehozását rendelte el. A Kormány és a fővárosi önkormányzat közös szerepvállalásának megteremtése érdekében javaslat született a Fővárosi Fejlesztési Bizottság létrehozásáról is.

3.2. A szabályozási és működési ellentmondásokat érzékelve a fővárosi pártfrakciók és a fővárosi önkormányzat vezetése is igyekezett kezdeményezésekkel előállni. A hatáskörök telepítésével kapcsolatban mindegyik párt támogatott egy-egy korszerűsítési modellt. Az SZDSZ a főpolgármesternek kívánta adni a hatáskörök nagy részét, a Fidesz pedig egy a politikai erőket csoportosító kollektív végrehajtó testület felállítását látta volna szívesen. Az MDF szemben állt mindegyik elképzeléssel, mert álláspontja szerint a hatásköröket a bizottságokhoz kell telepíteni.

A konfliktusok megoldására a frakcióvezetők, bizottsági elnökök és tisztségviselők részvételével egyeztető fórum létrehozását kísérelték meg. Mint később kiderült, ez a testület nem tudott eredményes többoldalú egyeztetéseket lefolytatni, habár a Belügyminisztérium az önkormányzatok működésének első évéről készített összefoglalójában az érdekegyeztetés szempontjából reményt keltőnek értékelte az egyeztető fórum megalakítását. A minisztérium

szerint a fórum különösen jól szolgálhatta volna a főváros és a kerületi önkormányzatok közötti feladatátadás és feladatátvállalás gyakorlati megvalósítását.[38]

Említést kell tenni az 1992. márciusi fővárosi összefogás programjáról is, amelyben frakcióközi megállapodással döntési csomagot fogadtak el. Ebben szerepelt a fővárosi közgyűlés SZMSZ-ének véglegesítése, a Vagyonkezelő Központ Rt. létrehozása, a világkiállítás előkészítése stb.[39]

A fővárosi és a kerületi önkormányzatok alapvető feladataikat gyökeres reformok hiányában is teljesítették ugyan, az önkormányzati működés 1990-1994. közötti időszaka alatt azonban egyre inkább felszínre kerültek a rendszer ellentmondásai. Bekövetkezett az, amitől tartani lehetett: politikai konszenzus és reformok hiányában az Ötv. 1994. évi módosításával a központi szabályozás oldaláról következett be változás, amely visszatükrözte azt a kormányzati szándékot, hogy a kerületek önállóságának rovására végrehajtott centralizáció révén kell biztosítani a főváros egységesebb irányítását.

## **5. A fővárosi önkormányzat kapcsolata a kormányzattal és a főváros kerületeivel**

5.1. A fővárosi önkormányzat és a kormányzat kapcsolatának tárgyalását az önkormányzatok és az állam viszonyára vonatkozó néhány általános megállapítással vezetem be. Mindenekelőtt arra a progresszív alkotmányi szabályozásra utalok, amely azt jelzi, hogy a magyar önkormányzati rendszer nem egyszerűen a központi hatalom decentralizálásán, hanem a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárai közösségének” önkormányzáshoz való kollektív alapjogán nyugszik.[40] A szabályozásból következik, hogy helyi-területi ügyekben az önkormányzatok domináns pozíciót foglalnak el és az állam a „népszuverenitás települési szeletkét” birtokló helyi közösségekkel szemben önkorlátozásra kötelezte magát.[41] A kormányzattól izolált helyi önkormányzás eszméje természetesen nem valósulhat meg, még akkor sem, ha a rendszerváltozás körüli időkben az önkormányzatiságnak valamiféle sajátosan értelmezett „természetjogias” felfogása kezdett terjedni. Ekkor többen még reális elképzelésnek tartották, hogy az önkormányzatok az állami mechanizmuson kívülre helyezhetők.[42]

Meglátásom szerint az önkormányzatok hatalomelméleti kérdései, helyük és szerepük még ma is könnyen válik az aktuálpolitika játékszerévé. Nem csoda, ha az 1990 utáni idők hevületében könnyen táptalajra leltek olyan nézetek, amelyek az önkormányzatok autonómiáját abszolutizálták és az önkormányzatokat önálló hatalmi ágként jelenítették meg. Habár ebben az időben közmegegyezés jött létre a korábbi centralizált állam lebontására, az is megmutatkozott azonban, hogy a kormányzati és ellenzéki pozíció erőteljesen befolyásolta a decentralizáció módjáról és mértékéről vallott álláspontot. Ez a kettősség ma is felfedezhető, mert az ellenzék rendszerint önkormányzatbarátnak mutatkozik, míg a kormányzati pozícióban lévők hamar „beleszeretnek” a központosításba.[43]

A kormányzat és az önkormányzatok viszonya, kapcsolatrendszere az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban elfoglalt helye és szerepe tizennégy évvel a rendszerváltozás után is izgalmas kutatási terület, amely több önálló tanulmány tárgya lehetne.

Terjedelmi okokból itt nem vállalkozhatom arra, hogy a kérdéskört minden összefüggésében körüljárjam, néhány megjegyzést azonban szükségesnek tartok. Fontos kiemelni, hogy az állam és a helyi-területi önkormányzatok viszonyának, hatalomgyakorlásának kérdésköre számos kapcsolódási pont, „összekötő elem” vizsgálatát feltételezi, amelyeken keresztül a viszonyrendszer alakulása mérhető és összehasonlítható. Ilyen kapcsolódási pontnak tekintem mindenekelőtt a következőket:

- az önkormányzatok alkotmányi szabályozása,
- a közigazgatás törvényessége, mint jogállami alapelv,
- hatalommegosztás és hatáskör telepítés,

- a helyi önkormányzás (alap)joga, összetevői és garanciarendszere,
- a centralizáció, decentralizáció és dekoncentráció államszervezési elveinek alkalmazása,
- állami ellenőrzés és felügyelet,
- az önkormányzatok szabályozási joga,
- a helyi adó megállapításának joga, az önkormányzatok működésének állami finanszírozása és az önkormányzatok tulajdonviszonyai.[44]

Az előbbi összefüggések rendszeréből most a kormányzat és az önkormányzatok kapcsolatának fontos elemeiként a törvényességi ellenőrzést és – jelentőségénél fogva ennél jóval részletesebben - az állami finanszírozás kérdéseit emelem ki. A köztársasági megbízottnak a fővárosi közgyűlés működésének törvényességével kapcsolatos főbb megállapításaival korábban már foglalkoztam, ezért az állami törvényességi ellenőrzés további részleteire itt már nem térek ki.

A köztársasági megbízotti intézményről már 1990-ben történő megalakulásától – elsősorban annak erőteljes „átpolitizáltsága” miatt – egészen megszűnéséig heves viták folytak. Kétségtelen, hogy a köztársasági megbízottak jogállásukból és folyamatosan bővülő hatásköreikből eredően 1990-1994-ig egyre meghatározóbb szereplőivé váltak a területi közigazgatásnak. Közigazgatási és társadalmi súlyuk abban is kifejezésre jutott, hogy gyakorlatilag általános hatáskörű, regionális szerepkörű - a francia prefektusi rendszerhez hasonló jogállású - „szuper dekoncentrált szervekké” váltak.

Valószínűleg nagy szerepe volt a köztársasági megbízotti intézmény átpolitizált jellegének abban, hogy a köztársasági megbízott és az önkormányzatok között helyenként feszült viszony alakult ki. Ennek a viszonynak egyik érdekes példájára akadhatunk Budapest Főváros Köztársasági Megbízottja és a fővárosi önkormányzat közötti, több mint másfél évig tartó levelezésben, amely a köztársasági megbízotti hivatalnak a főpolgármesteri hivatal épületében történő elhelyezése tárgyában folyt, és amelyben a két fél álláspontja, gyanút keltő nehézséggel közeledett egymáshoz.[45] Talán nem járok messze az igazságtól, hogy ez a már kezdetben elnehezült viszony nem múlt el nyomtalanul, és a köztársasági megbízottnak a fővárosi önkormányzattal kapcsolatos későbbi tevékenységében még jó ideig éreztette hatását.

5.2. A fővárosi önkormányzat kétszintűsége és az a tény, hogy a főváros a vele nem hierarchikus viszonyban álló kerületekre oszlik, már kezdetben jelentős hatással volt a kerületi önkormányzatok és a főváros, illetve a főváros és a központi kormányzat közötti kapcsolatokra. Mivel a városi közigazgatás mindkét eleme azonos szinten helyezkedik el, folyamatos feszültségforrás volt a kerületek és a fővárosi önkormányzat közötti feladat- és hatáskörmegosztás, illetve a főváros központi állami támogatásoktól való erős függősége miatt a kormány befolyása a fővárosi és kerületi önkormányzatokra.

A központi állami támogatások elosztásával kapcsolatban szükséges utalni arra, hogy az önkormányzatok gazdasági szabályozórendszere két nagy lépésben alakult ki. 1990. január 1-jével életbe lépett az ún. normatív finanszírozási rendszer. Ezzel a kiadásiorientált, a társadalmi szükségletek felülről történő tervezésén nyugvó, bázisszemléletű költségvetési rendszert forrásorientált, kizárólag törvényi szabályozáson és bevételi érdekeltségen felépülő rendszer váltotta fel, amely jobban illeszkedett a nyugat-európai megoldáshoz. A másik lépés 1991. január 1-jével történt, amikor megszűnt a megyék gazdasági elosztó szerepe.

Az 1990. január 1-jén bevezetett normatív támogatási rendszeren elosztási értelemben egyetlen nagyobb változtatás történt 1991. január 1-jével. Az SZJA visszahagyás 100%-ról 50%-ra történő csökkenésével együtt a normatív támogatás részaránya közel a duplájára nőtt. Ezzel a szabályozórendszer addig egyensúlyban lévő két eleme közötti arány felborult, a

normatíva meghatározóvá vált. Ez az önkormányzatoknak jutó állami források településtípusok közötti megoszlásának gyökeres megváltoztatását jelentette.

A főváros és a központi kormányzat közötti pénzügyi kapcsolatok ellentmondásai már a rendszerváltozás első éveitől érzékelhetők. Ez részben arra vezethető vissza, hogy a támogatási rendszer révén a központi kormánynak egyre erőteljesebbé vált a hatalma az önkormányzatok fölött. 1994-ben a kormányzat csökkentette a Budapestnek nyújtott támogatásokat: a fővárosi költségvetés 55 %-ról 20 %-ra és az SZJA részaránya 30 %-ról a költségvetés 10 %-ára csökkent. Mivel a fővárosi önkormányzat és a kerületek adónövelési képessége eleve korlátozott, a főváros saját bevételei nem tudtak lépést tartani a költségvetési támogatások ilyen mértékű elvonásával. Ehhez járult még az is, hogy 1994-től a központi költségvetésnek a fővárosi költségvetésbe történt átutalásai évről-évre jelentősen változtak. Ezt a kedvezőtlen helyzetet a fővárosi önkormányzat és a kormányzat eltérő politikai beállítottsága csak súlyosbította, elsősorban azzal, hogy a kormánynak pénzügyi erőforrások elosztásával kapcsolatos diszkrecionális hatalma a főváros önkormányzata ellen fordult. (!)

Mivel a jövedelmek adó- és támogatási jellegű elemei általában szorosan kapcsolódnak a feladatmegosztáshoz és ezek költségeihez, a viták rendre a hatáskörökre összpontosultak. A főváros és a kerületek közötti gyakori patthelyzetet az okozta, hogy a kiadásokkal és a hatáskörökkel kapcsolatos szerepek nem mindig voltak kellően tisztázottak, illetve a kerületek egyes döntésekkel szemben hatékonyan tudtak fellépni. Ezek a körülmények számos fontos infrastrukturális beruházás végrehajtását késleltették (pl. iskola beruházások, egyes területek iparfejlesztése a főváros déli részén). Arról sem lehet azonban megfedkezni, hogy a fővároson belüli erős nézetkülönbségek gyakran felemésztették a politikai és az anyagi erőforrásokat, és kedvezőtlenül befolyásolták a főváros érdekérvényesítő képességét regionális, illetve országos feladatok vállalásában.

5.3. Az Ötv. – és korábban a fővárosi törvény szerint is - az önkormányzati bevételek a főváros és a kerületek között oszlanak meg. A fővárosi és a kerületi önkormányzatokat önállóan és közvetlenül megillette: a feladat ellátásához kapcsolódó normatív központi hozzájárulás, címzett és céltámogatások, saját tevékenységből származó bevételek, átvett pénzeszközök stb. A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatot osztottan megillető bevételek körébe tartozott az SZJA-ból az önkormányzatokat megillető rész, az egyéb központi adók, a helyi adóból származó bevételek és a normatív állami támogatás.

Utaltam már arra is, hogy a fővárosi önkormányzat és a kerületek között a források megosztása hosszú idők óta heves viták forrása. Az éves megosztási elv az Ötv.-ben speciális szabályon alapult, amely a jövedelmet a két szint által ellátott feladat- és hatáskörök, illetve ezek költségei szerint osztotta el. A jövedelem-megosztás a főváros és a kerületi önkormányzatok közgyűlésein folytatott tárgyalásokon dőlt el, amely hosszas vitákhoz és konfliktusokhoz vezetett a kerületek, valamint a kerületek és a fővárosi önkormányzat között a szolgáltatások biztosítása és költségeik tekintetében.

Bár az Ötv. viszonylag pontosan meghatározta a fővárosi önkormányzat és a kerületek szerepét, a kerületek és a fővárosi önkormányzat között állandósultak a feszültségek a feladatmegosztás és a köztehervállalás kérdésében. Az Alkotmánybíróság egyik határozata is utal arra, hogy a megosztott bevételek elosztása a fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozik. Ennek egyetlen korlátja van, a kerületi képviselő-testület véleménye, amely azonban nem köti a fővárosi közgyűlést. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra a visszás helyzetre, hogy a fővárosi önkormányzat hatásköre gyakorlásakor gazdasági érdekeltiséggel rendelkezik a forrásmegosztásban és ez magában hordozza a centralizációs törekvések érvényesülésének és a kerületi önállóság csorbulásának lehetőségét.[46] Egy másik alkotmánybírósági határozat

egyenesen alkotmányellenesnek mondta ki azt, hogy az Ötv. nem állapította meg a fővárosi önkormányzat és a kerületek közötti forrásmegosztás olyan szabályait, amely biztosította volna a kerületek számára az önkormányzati alapjogok védelmének garanciális szabályait.[47]

5.4. Fontos előfeltételei vannak annak, hogy az önkormányzatok élni tudjanak a decentralizált önkormányzati rendszerben rejlő lehetőségekkel és meg tudjanak felelni az újszerű szolgáltatásszervezési feladataiknak. A nagyobb felelősségnek és a kibővült jogkörnek tehát össze kell kapcsolódnia a megfelelő erőforrások biztosításával, a helyi erőforrások központosítása és más pénzügyi korlátok felállítása ugyanis jelentősen szűkítheti az önkormányzatok mozgásterét.

A tapasztalatok szerint az önkormányzatok forrás-ellátottsága az átruházott feladatokhoz képest folyamatosan csökkent. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy az ország gazdasági helyzete az 1990-1994 közötti időszakban sem tette lehetővé a központilag szabályozott források inflációkövető növelését. A másik ok, hogy a kormányzat a gazdálkodási deficitjét az önkormányzatokra hárította, ami az önkormányzatoknak juttatott központi támogatások reálértékének folyamatos csökkenését jelentette.[48]

A fővárosi önkormányzat költségvetésében ez olyan módon jelent meg, hogy 1996-ra a központi juttatások reálértéke az 1990. évet kiindulópontként tekintve 39,8 Mrd Ft-ról 17,4 Mrd Ft-ra, vagyis 54,2%-kal csökkent. Ilyen finanszírozási környezetben természetesen nehéz volt kiegyensúlyozott gazdálkodást folytatni, és a gazdálkodási nehézségek növelték a csábítást a nem rendszeres bevételek, például a vagyonértékesítésből származó bevételek folyó finanszírozásra való felhasználásra, ami azonban hosszabb távon vagyonfeléléshez vezethetett volna. A fővárosi önkormányzat gazdálkodásában kulcselemként ezért fogalmazódott meg az a stratégia, hogy a működési kiadásokat csak rendszeres folyó bevételekből lehet finanszírozni. Ez a stratégia sem óvta meg azonban a fővárosi önkormányzatot a költségvetési források elosztása miatti évenként ismétlődő „áldatlan kötélfűzéstől”.[49] Mások számára is jól érzékelhető volt, hogy a kialakult struktúra és a központi finanszírozás között egyre tágabbra nyílt az olló és az így képződő hiányt az önkormányzatoknak saját bevételeikből kellett kiegészíteniük.[50]

Úgy tűnik azonban, hogy a fővárosi önkormányzat által megfogalmazott célok a fejlesztési, felújítási finanszírozás területén már nem érvényesültek. Legalábbis erre utalnak azok az elemzések, amelyek szerint a fővárosi kerületek az inflációkövető kiadási összeget, illetve azon belül a fejlesztési az inflációt meghaladó felújítási, törekvéseket csak mintegy 41%-os növekedést mutató vagyonfelhasználással képesek megvalósítani, ez azonban 26%-os vagyonvesztéssel jár együtt. A tendencia a fővárosi önkormányzati vagyon megőrzésének fontosságára hívta fel a figyelmet. Többek számára ebből adódott a közel sem derülátó felismerés, hogy 1990-től az eddigi kormányok az önkormányzati vagyont valójában a tartalékképzés egyik formájaként tekintették, amelynek egy része arra szolgált, hogy az állandósult központi hiányból fakadó nem értékkövető önkormányzati finanszírozást pótolja. A fővárosi kerületi önkormányzatok ezt a vagyonfelhasználást már az 1990-1994-es ciklus közepe táján megkezdték.[51]

Az eddigiek alapján nem csodálkozhatunk azon, hogy a főváros gazdálkodására vonatkozó szabályok váltották ki a leghevesebb vitákat és a legnagyobb ellenállást a kerületi önkormányzatok részéről. Több kerületi önkormányzat vitatta a forrásmegosztás szerkezetét, valamint azt a módosítási célt, hogy a kerületeket a korábbi egyetértési jog helyett csupán véleményezési jog illesse meg a forrásmegosztásról szóló közgyűlési rendelet elfogadásakor. A forrásmegosztás szabályai, a főváros és a kerületek önálló bevételi köre lényegében nem változtak meg az Ötv. módosítását követően sem. Az osztottan megillető bevételek és azok nagysága azonban valamelyest szűkült az 1991. évi szabályozáshoz képest.

Összefoglalva: a helyi önkormányzatok tevékenységét alapvetően a központilag biztosított és helyi szinten megszerzett jövedelmek és az összes kormányzati bevételnek a központi és a helyi szintű költségvetés közti megosztása határozza meg. Az 1990. évi rendszerváltozás után a helyi pénzügyeket komoly költségvetési megszorítások érintették. Az 1990-1993 között a GDP is 20%-kal csökkent. 1990-1994. között a kormányzati kiadások 30%-kal estek vissza, ami együtt járt a kormányzati támogatás általános csökkenésével. A helyi bevételek, a helyi adók, a privatizációs bevételek, az önkormányzatoknak történő vagyonátadás a kormányzati támogatás csökkenését nem tudta ellensúlyozni.

5.5. Az önkormányzatok részére helyi adó bevezetésére felhatalmazást keretszabályozásként a helyi adókról szóló törvény adott.[52] Tekintettel arra, hogy a fővárosban két szinten helyezkednek el települési önkormányzatok, a helyi adó megállapításának joga megillette mind a fővárosi közgyűlést, mind pedig a kerületi képviselő-testületeket. Mivel azonban a kettős adóztatás „veszélyét” el kellett kerülni, a fővárosi törvény egységes fővárosi rendezést írt elő.[53] Ennek alapján - a kerületi képviselő-testületek többségének egyetértésével - a fővárosi közgyűlés döntött a helyi adónemek megállapításáról és a kivetésre jogosultak köréről. Meg kell jegyezni, hogy az 1994. évi Ötv. módosítást követően – szűkítve a kerületek hatáskörét – a fővárosi önkormányzat döntéséhez már elégséges volt a kerületek véleményét (tehát nem egyetértését!) kikérni.

A fővárosban az önkormányzatok közötti egyeztetések után 1991-ben született önkormányzati rendelet, amely az iparüzési adót fővárosi szintű adóként határozta meg, a többi adónem (építési és telekadó, magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó) bevezetését pedig a kerületek hatáskörébe utalta.[54] Az iparüzési adót a fővárosi közgyűlés 1991. szeptember 5-én vezette be, annak „irányítása” a főpolgármesteri hivatalhoz ettől az időponttól kezdődően tartozik.[55] Az egységes igazgatási szervezet lehetővé tette a kerületek közötti eltérések koordinálását, az adóigazgatás működési feltételeinek kialakítását. A fővárosi önkormányzat 1995. január 1-jétől a 31/1994. (VI.10.) rendelete alapján az egységes idegenforgalmi adóztatás feltételeit is biztosítja.

Tapasztalatok szerint ellentmondás van a fővárosi költségvetés kerületi elosztási és forrásmegosztási rendje, valamint a kerületi önkormányzatok adóteher-viselési képessége (hajlandósága) között. Az is megállapítható továbbá, hogy a fővárosi önkormányzat rendeletében biztosított egyes adók bevezetésének lehetőségével a kerületi önkormányzatok egymástól lényegesen eltérő módon és mértékben éltek. Mivel a főváros egészére nézve nincs egységes szabályozás, azonos feltételek fennállása esetén sem volt ritka, hogy nagy eltérések alakultak ki az egyes kerületekben megállapított adó és az így realizált adóbevétel mértékében.[56]

5.6. A rendszerváltozást követően sürgető feladat volt a korábbi monolit közszolgáltató tanácsai vállalatok struktúrájának, hatékony működésének átvilágítása, lehetséges privatizációjuk vizsgálata. Ezt követően a fővárosban is sor került a vállalati vagyon önkormányzati tulajdonba vételére és az állami, majd önkormányzati közüzemi vállalatok gazdasági társasággá alakítására. Az önkormányzati közüzemek a helyi közszolgáltatási feladatok ellátására létrejött olyan gazdálkodó szervezetek, amelyek az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó nem humán jellegű lakossági szükségleteket elégítenek ki. A költségvetési üzemek ingatlanai az Ötv., az államigazgatási felügyelet alatt álló tanácsai vállalatok közül a közüzemi célra alapított gazdálkodó szervezetek vagyona a törvény alapján került az önkormányzatok tulajdonába. A vagyon használatba történő átadásáról vita esetén a fővárosi vagyonátadó bizottság (VÁB) döntött. A vagyonmegosztásnak az Ötv. és a fővárosi törvény által nem szabályozott kérdéseit az ún. önkormányzati vagyontörvény rendezte.[57]

5.7. A városigazgatás egységét – a két önkormányzat egyenjogú együttműködésén túlmenően – az biztosítja, hogy a fővárosi közgyűlés határozza meg a főváros városfejlesztési programját



és általános rendezési tervét. A közgyűlés önkormányzati rendelettel a kerületekre ruházhatja át egyes feladatok megszervezését, illetve a kerület átvállalásához a fővárosi közgyűlés egyetértését kell beszerezni. A fővárosi önkormányzat rendeletében dönt a fővárost és a kerületet a törvény alapján osztottan megillető jelentős bevételek konkrét megosztásáról. A központi kormánynak azonban nincs kidolgozott és koherens városfejlesztési politikája és a kormány várospolitikája erős ágazati szemléletet tükröz. A városok és főként Budapest gazdasági sikerét adottságnak, a városfejlesztést és a városon belüli egyenlőtlenséget a kormány gyakran pusztán helyi problémának tekinti. Az átfogó szakpolitikai megközelítések – , amilyen az Országos Területfejlesztési Kon koncepció – alig fordítanak figyelmet a városi területekre, ezek koherens fejlesztésére.

Az előbbiekkal szorosan összefüggnek a fővárosi településrendezés szabályai. A korábbiakhoz képest részletesebb szabályozásban részesültek az Ötv. módosítását követően a főváros településrendezésének szabályai. A fővárosi közgyűlés Budapest egységes település politikájának biztosítása érdekében meghatározza a főváros általános rendezési tervét (ÁRT), valamint városfejlesztési és városrehabilitációs programját.

A városrendezési és fejlesztési tervek elfogadásának feltétele az egységes fővárosi szemléletmód kialakítása, nem mellőzhető azonban az önálló kerületi érdekek figyelembevétele, sőt az sem, hogy a kormányzati munkával való szoros kapcsolódás okán a Kormány is véleményt nyilváníthasson. A rendezési tervek rendszerében meghatározó szerepet kap a fővárosi ÁRT. A tervek közötti hierarchikus kapcsolat az egységes városfejlesztés érdekében szükséges. Az ÁRT elkészítésénél jogilag nem köti a kerületek véleménye és az általuk korábban elfogadott alaptervek előírásai a fővárosi közgyűlést a szabályozási koncepció kialakítása során. A fővárosi önkormányzat rendeletében szabályozhatja a tervek összhangjához szükséges követelményeket, meghatározza, hogy a tervezési folyamat során a kerületek és a fővárosi önkormányzat mely esetekben rendelkeznek véleményezési, egyetértési joggal, illetve mely esetekben kötelező a kölcsönös tájékoztatási kötelezettség vagy tervezési együttműködés.

A törvény a több kerület ellátását biztosító közszolgáltatás megvalósításához kapcsolódó – egyébként a kerületi jegyző hatáskörébe tartozó első fokú államigazgatási hatásköröket – a közigazgatási hivatal vezetője hatáskörébe utalja. Ez teszi lehetővé, hogy egyes esetekben az államigazgatási hatáskörök gyakorlása biztosítsa az összeférhetetlenségi helyzetek feloldását.

5.8. A fővárosi és a kerületi önkormányzatok kapcsolatának fontos szegmense az érdekvédelem. A főváros egészét érintő kérdésekben a főváros közgyűlése képviseli az önkormányzati érdekeket. E körben az érintett kerületek véleményének kikérése a főpolgármester számára kötelező, az eltérő véleményeket is köteles a véleményezés során az arra illetékes szerveknek továbbítani. A kerületi struktúrát érintő szabályozás előkészítése során a kerületek véleményét külön ki kell kérni. A kerületek azonban önállóan is képviselhetik érdekeiket azokban az ügyekben, amelyet „a kerületi struktúrát érintő ügy”-ként lehet összefoglalni.

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok érdekvédelmének elvei azonban nem esnek egybe az Ötv. szabályaival. Az Ötv. 102. §-a érdekképviselői szervek létrehozására utal és a központi jogszabályok tervezeteit e szervek véleményezik.

Ezzel szemben a fővárosra vonatkozó szabályozás a törvényt előkészítő szerveket kötelezi arra, hogy azokat a jogszabály tervezeteket – amelyek érintik az önkormányzatok gazdasági alapjait, feladat- és hatáskörét – véleményezésre közvetlenül küldjék meg a fővárosi önkormányzatnak. A fővárosi önkormányzat a tervezetekről kialakított álláspontja előtt köteles a kerületek véleményét kikérni. A tapasztalatok azt mutatják, hogy időhiány miatt a

közgyűlés és a képviselő-testületek ritkán tudnak élni a véleményezés adta lehetőséggel. Ezért lenne, és lett volna célszerű már korábban ezt a hatáskört a főpolgármesterre, illetve a polgármesterekre átruházni.

## ÖSSZEGZÉS

1. Nem kétséges, hogy a fővárosi önkormányzat szervezetének kiépülése csak a helyi-területi önkormányzati rendszer egészét meghatározó viszonyok kontextusában szemlélhető. Az önkormányzati rendszer és annak ellentmondásai sajátos formában, és különösképpen két területen a fővárosi önkormányzat működésére is hatást gyakoroltak. E két terület: a fővárosi önkormányzati rendszer sajátos kétszintűsége, a szintek kiegyenlítetlen és aszimmetrikus jogállása, az ebből eredő ellentmondások és diszfunkciók, illetve a főváros és agglomerációja dezintegrált struktúrája, annak együttműködési és koordinációs hiányosságai.

A problémák közös gyökere abban keresendő, hogy politikai ellenhatásra túlsúlyos és aszimmetrikus decentralizációt megtestesítő települési önkormányzati rendszer jött létre, illetve ezzel összefüggésben – szintén politikai okokból és nem a szakmai megalapozottság okán - megindult a középszintű önkormányzás súlytalanná válása és „lebegtetése”. Mindezzel együtt felborult – pontosabban szólva, ki sem alakulhatott – a helyi-területi közigazgatás sajátos egyensúlya. Ez elengedhetetlen lett volna egy olyan „többszereplős” rendszerben, amelyben együtt van jelen az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás szervezetrendszere, és amelynek egyensúlyát a centralizáció és decentralizáció megfelelő arányai biztosítják.

Az egyensúly létrejöttének és a közigazgatás két alrendszere koordinációjának hiánya igazgatási vákuumot hozott létre. Ez elsősorban az önkormányzati autonómia számára jelent veszélyt, mert a koordináció hiánya rendszerint felébreszti a kormányzat készletét arra, hogy a problémákat végső soron az állam térnyerését biztosító centralizáció eszközével oldja meg.

A közvetlen történelmi előzmények vizsgálata azt igazolta, hogy a demokratikus centralizmus elvén felépülő tanácsrendszer belső ellentmondásai látszólag elmosódtak, a rendszer igazgatásszervezési szempontból áttekinthető és jól irányítható volt. Ez vonatkozott a fővárosra is, ahol a fővárosi tanács és a kerületi tanácsok hierarchikus viszonyban álltak egymással, a két tanácsi szint jogállása pedig lényegesen eltért.

1990-1991-ben az Ötv. és a fővárosi törvény olyan önkormányzati szerkezetet hozott létre, amely széttöredezetebb, dezintegráltabb, mint a legtöbb nyugat-európai állam nagyvárosainak struktúrája. Létrejött ugyanis az egymástól elkülönült kerületi önkormányzatok rendszere és fennmaradt a városkörnyéki települések elkülönültsége. Az önálló önkormányzás elvének érvényesülésével pedig megjelentek azok az ellentmondások, amelyek az ilyen elkülönült területi önkormányzati rendszer működéséből következnek. Kieleződtek az ellentétek mind a kerületek, mind a főváros és agglomerációja között, amely azt jelezte, hogy nálunk mást jelentett a közigazgatási szétagoltság, mint a nyugat-európai államokban. Míg ott a nagyvárosi igazgatás megteremtése elsősorban a központi város és az elővárosok koordinációját igényli, nálunk - sajátos fejlődésünk eredményeképpen - a kerületek, a nagyváros és az agglomerációs települések közötti összhangot kell megteremteni.[58] A nemzetközi kitekintés alapján megállapítható, hogy Budapest föderális rendszerhez közelálló (de nem föderális) kétszintű önkormányzati rendszere -, amelyben a szintek azonos önkormányzati jogállással bírnak - eléggé egyedülálló Nyugat-Európában. Ez egyben azt is jelenti, hogy nehéz olyan hasznosítható példát és a gyakorlatban is működő megoldást találni, amely mintául szolgálhat egy korszerűsítési modellhez.

2. A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok működésének kereteit alapjaiban az Alkotmány és az önkormányzati törvény rendezte, a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat pedig a kissé megkésve elfogadott fővárosi törvény tartalmazta. Az önkormányzati rendszerre, illetve a fővárosi önkormányzatra vonatkozó központi szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy politikai kompromisszum eredményeként olyan liberális konstrukció jött létre, amely a kerületeknek nemzetközi összehasonlításban túlsúlyos önkormányzati jogállást biztosított. Jogállásuk a fővárosi önkormányzati választásokat követően megalkotott fővárosi törvénnyel még tovább erősödött. A fővárosi szintű integráció azonban kevés törvényi megalapozást kapott, a törvényalkotó sok kérdésben a főváros és a kerületek szabad megállapodásaira épített, holott bizonyára már akkor is tartani lehetett attól, hogy az érdekellentétek esetleg alááshatják, de legalábbis veszélyeztethetik a két fél együttműködési készségét.

A kerületek és a főváros közötti együttműködést azonban segítette, hogy a képviselő-testületekben és a polgármesteri, főpolgármesteri szinten hasonló pártpolitikai erőviszonyok alakultak ki. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy az önkormányzati érdekkülönbségeket egy ideig politikai összehangolással is egységbe lehet hozni. Az 1990-1994 közötti időszakban kialakult szervezeti konstrukció felülvizsgálatát mégis sokan sürgették, mert nem tartották megfelelőnek, hogy a működőképességet tartósan ne annak szabályozási alapjai, hanem a pártpolitikai erőviszonyok biztosítsák.

Annak ellenére, hogy a főváros közigazgatási rendszerének továbbfejlesztésére megindult kutatómunka eredményeként 1993-ban több modelljavaslat készült, átfogó és alapvető reformlépésekre a főváros vonatkozásában sem került sor, hasonlóképpen ahhoz, ahogy 1992-1994 között a helyi-területi közigazgatás reformja is zsákutcába jutott.

Az Ötv. 1994. évi módosítása lényegesen ugyan, de alapvetően mégsem változtatott a főváros önkormányzati rendszerére vonatkozó szabályozáson. A törvénymódosítás során jól kitapinthatóan megjelent ugyan a kormányzati szándék, hogy centralizációs irányú igazgatásszervezési lépésekkel kíséreljék meg a főváros egységesebb irányítását megteremteni, a kétszintű önkormányzati rendszert érintő radikálisabb változásokra azonban nem kerülhetett sor. A továbbfejlesztéssel kapcsolatban lényegében hasonló célok fogalmazódtak meg az 1992. évi kormányprogramban is.

A központi szabályozás végül a kerületi hatáskörök „kiigazításával” (valójában szűkítésével) kísérelte meg elérni az egységes várospolitikai és városfejlesztés érvényesülését, illetve az egységes városirányítás hiánya miatti „csődhelyzet” veszélyének csökkentését. Az Ötv. módosítása magán viselte a kompromisszumok jegyeit, így a kerületek továbbra is megtartották önkormányzati önállóságukat és megmaradt a lehetőségük arra is, hogy eltérő érdekeiknek megfelelően szabadon alakítsák mozgásterüket.

A főváros és agglomerációjának közigazgatási összekapcsolása azonban továbbra is megoldatlan maradt, a területfejlesztés koordinációja és végső soron a közigazgatás területén elodázott reformok miatt pedig nem sikerült helyreállítani a közigazgatás és a valóságos gazdasági, társadalmi folyamatok közötti egységet sem. A főváros szociális, térségi és gazdasági fejlődését – több más nagyvároshoz hasonlóan – alapvetően befolyásolta, hogy a szuburbanizáció következtében a városhoz tartozó ellátási körzet a hagyományos határokon túl szélesebbre terjedt, így a „funkcionális agglomeráció” jóval tágabb, mint a főváros közigazgatási területe. Ezért lett volna fontos hatékony megoldást találni a szuburbanizáció problémájára, a népesség elvándorlásra és ennek következményére, a pénzügyi nehézségeket előidéző adó(erő) kiáramlásra.

Nyugat-Európában a hatvanas évek közepétől kezdődtek a nagyvárosok és agglomerációik közigazgatási átszervezésével kapcsolatos reformok, amelynek során olyan önkormányzati struktúra létrehozására törekedtek, amely gazdaságossági, hatékonysági szempontból jobban igazodik az aktivitási térhez. A megvalósulás fő tendenciája a felülről induló lényegi változásokat előidéző reform volt, amellyel többnyire föderatív megoldásokra épülő középszintű regionális önkormányzati rendszer jött létre.

Nálunk is régóta hangoztatott érv, hogy a közigazgatás szerkezetének – a gazdaságosság, a hatékonyság és a tervezhetőség érvényesülése miatt - követnie kell a valós térfolyamatokat, sajátos viszonyaink miatt azonban ennek ellene hat a rendszerváltozást követően létrejött dezintegrált, széttöredezett önkormányzati struktúra, valamint az aszimmetrikus decentralizációt megtestesítő települési önkormányzati rendszer.

Habár az időközben felszínre került ellentmondások hasonlóságot mutattak a nyugat-európai országokban a hatvanas-hetvenes években tapasztalható helyzettel, mégsem voltak azonosíthatók azzal. Míg ott a polgári demokratikus fejlődés eredményeként alakultak ki a különböző közigazgatási megoldások, nálunk továbbra is a túlcentralizált és erőteljesen átpolitizált modellnek egy demokratikus polgári rendszerrel történő felváltása volt (és maradt) a központi kérdés.

3. A fővárosi önkormányzat sajátos kétszintűsége jelentős hatással volt a kerületi önkormányzatok és a főváros, valamint a főváros és a kormányzat viszonyára. Feszültségek forrása volt a főváros és a kerületek között a feladat- és hatáskörmegosztás, a köztehervállalás, valamint a forrásmegosztás. Bizonyára szükség lett volna arra, hogy a főváros önkormányzatainak forrásmegosztása hosszabb távon érvényesülő elvek alapján történjen. Az ellentétet az is elmélyítette, hogy a hatáskörökkel kapcsolatos szerepvállalás nem volt mindig tisztázott, és egyes, a főváros egészének érdekét szolgáló beruházások késedelmet szenvedhettek vagy megghiúsulhattak a kerületek hatékony ellenállása miatt.

A hatáskörök és az erőforrások elosztásában tapasztalható ellentmondások megnehezítették a hosszú távú pénzügyi tervezést, mert a kerületeknek és a fővárosnak nyújtott támogatások folyamatosan módosultak és a főváros pozícióit tovább gyengítették a kormányzattal szemben. A főváros költségvetésének több mint 30 %-át a kormányzat biztosította, ugyanakkor hiányzott az a pénzügyi és intézményi támogatás, ami lehetővé tette volna, hogy a főváros az egész országra kiterjedő közszolgáltatásokat láthasson el és hatékonyabb horizontális együttműködést alakítson ki az agglomerációban.

A kormányzat és a fővárosi önkormányzat viszonyát alapvetően meghatározza a főváros sajátos helyzete, illetve a főváros központi állami támogatásoktól való erős függősége. Ezt a helyzetet súlyosbíthatja a fővárosi önkormányzat és a kormányzat eltérő politikai beállítottsága, amelyben a kormánynak a központi támogatások elosztásával kapcsolatos hatalma könnyen a fővárosi önkormányzat ellen fordulhat.

A főváros számára kezdettől fogva gondot jelentettek a növekvő kiadások, amelyek az egyre csökkenő bevételekből eredtek. Mivel régóta nyilvánvaló, hogy az önkormányzatok számának megváltoztatására politikai okokból nem kerülhet sor, az önkormányzati rendszer integrációja és hatékonysága szempontjából a társulások formák kialakítása és továbbfejlesztése alapvető fontosságú.

Az 1990-1994 közötti időszakban nyilvánvalóvá vált a középszintű közigazgatás súlytalanná válása, pedig a középszint megerősítése közvetlenül növelhette volna a főváros helyzetének stabilitását. Természetesen ehhez arra is szükség lett volna, hogy a középszint megfelelő

hatáskörökkel és saját erőforrásokkal rendelkezzen. A főváros esetében a középszint különösen az agglomeráción belüli egyeztetéseket segíthette volna.

4. Habár önkormányzati rendszerét és a közigazgatás szétagolt intézményi kereteit tekintve a főváros helyzete meglehetősen sajátos és egyedülálló Nyugat-Európában, a decentralizált fővárosi igazgatásnak előnyei is vannak. A kerületek önkormányzati léte ugyanis ösztönzést adhat a helyi demokrácia mélyebb érvényesülésének, annak folytán, hogy a lakosság közvetlenebbül részt vesz a döntéshozatalban, amely a szolgáltatások hatékonyabb ellátását eredményezheti. Ezt a vélekedést az utóbbi időben végzett kutatások megállapításai is alátámasztják. Eszerint a közszolgáltatások jobban elláthatók a kisebb egységekben, mert jobban képesek ösztönözni a polgárokat a politikai folyamatokban való részvételre és arra, hogy az önkormányzatok közvetlenebbül megismerhessék a lakossági igényeket és nagyobb mértékben igyekezzenek érvényt szerezni érdekeiknek.

Amikor tehát a főváros speciális helyzetét és az egyedülálló kétszintű önkormányzásból eredő ellentmondásokat vizsgáljuk, tekintettel kell lenni az önálló önkormányzati kerületekre történő felosztás kedvező és előnyös hatásaira is. A kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer megszüntetése és a döntéshozatalnak a kerületi önkormányzatok felett álló testülethez telepítése minden bizonnyal azt eredményezné, hogy a lakosság nem jutna megfelelő képviselőhöz és kizorulna a közvetlen érdekérvényesítés porondjáról.

Végül arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a kormányzat és a fővárosi önkormányzat viszonya erőteljes hatást gyakorol a helyi társadalom helyzetére, a helyi érdekérvényesítésre és a helyi identitástudatra. Túlzás nélkül állítható, hogy az önkormányzatok létrejötte 1990-ben nagy lehetőséget jelentett arra nézve, hogy a helyi közösségek meghatározó szerephez jussanak saját ügyeik intézésében, eközben azonban túlságosan kevés figyelem irányult a településen élők sajátos társadalmi jellemzőire, a „helyi társadalom” struktúrájára, társadalmi helyzetére.

Az önkormányzat a helyi érdekérvényesítés fontos intézményi kerete, csak hogy a kormányzat viszonyulása meglehetősen ambivalens az önkormányzatokhoz. A kérdés mélyebb összefüggéseit vizsgálva megállapítható, hogy végső soron nem kevesebbről van szó, mint a helyi társadalom és az önkormányzat lényegi tartalmának szerves összekapcsolódásáról és a helyi érdekek érvényesítésének önkormányzati intézményrendszeren keresztül történő kifejezéséről. Az összefüggések tisztázására irányuló kutatás szükségességét Budapest XI. kerületében viszonylag korán felismerték. [59]

## **Tibor Walter: Development of the new organisation of the capital local government in the years between 1989 and 1994**

### **Summary**

After demonstrating a short historical and national angle in my study, I would like to sketch a general survey about the rising and the operation of the capital local government between 1989 and 1994. This period was the beginning of establishing the system of local governments. This period resulted a remarkable turn to the direction of the capital level.

Now this subject belongs to the history of public administration, but it is still a current question from many points of view. It is true that the relationship between the capital and the district local governments is rather contradictory, as this is true for the relationship of the regime and the government.

The development of the capital local government can be approached only if we examine the whole local government system. The governmental system and its contemporaries made influence to the operation of the capital local government too, especially in two fields, on the one hand the specific structure of the capital local governmental system, on the other hand the disintegrated structure of the capital agglomeration.

The special structure of the capital local government influenced significantly the relationship of the local governments and the capital, and the relationship of the capital and the regime. The sharing of the tasks and the financial sources were a source of tensions between the capital and the districts. There was a great need to use long-term principles in sharing these sources. The conflicts became deeper and deeper, because the competencies were not clearly divided, and some investments failed because of the resistance of the district local governments.

The relationship of the regime and the capital determines the special position of the capital, and the strong dependence on the state supports. This situation can be worse by the conflicts in the political principles of the capital local governments and the regime.

#### **FELHASZNÁLT IRODALOM**

1. Az önkormányzatok működésének első éve. BM szakmai összefoglaló az országos tapasztalatokról. Magyar Közigazgatás 1992. 1. szám
2. Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. Magyar Közigazgatás 1994. 1. szám
3. Albrecht Péter: Önkormányzati gazdálkodás az Újpesti Önkormányzat tapasztalatai tükrében. Magyar Közigazgatás 1996. 10. szám
4. Babucs Béláné: A közigazgatási szakemberképzés múltja, jelene, jövője és ennek megvalósulása a Főpolgármesteri Hivatalban. Magyar Közigazgatás 1998. 9. szám
5. Barabás Zoltán-Tiba Zsolt: A fővárosi önkormányzat reformja. Magyar Közigazgatás 1995. 4. szám
6. Deli Lajos: Tájékoztató a Fővárosi Önkormányzat rendeletében szabályozott helyi adóztatás múltjáról, jelenéről, kitekintés a következő évekre. Magyar Közigazgatás 2003. 11. szám
7. Fülöp Gyula: Az önkormányzati választások tapasztalatai. Magyar Közigazgatás 1992. 8. szám
8. Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht. Nomos Verlag, Baden-Baden, 1994
9. Halmos Istvánné-Orosz Ferenc: Az önkormányzati költségvetés realizálása nettó finanszírozás mellett Budapest-Csepel Önkormányzata gazdálkodásának bemutatásán keresztül. Magyar Közigazgatás 1996. 9. szám
10. Hajdú Zoltán: Rendszerváltás, berendezkedés, területiség. Magyar Közigazgatás 1991. 4. szám
11. Horváth Gyula (szerk.): OECD Területi Vizsgálatok Magyarország, MTA RKK Pécs, 2001
12. Juharos Róbert: Nem egy nap alatt épült Buda vára. Tanulmánygyűjtemény a fővárosi közigazgatási reformról. Századvég Kiadó, Budapest 1998
13. Kara Pál: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei – II. Magyar Közigazgatás 1998. 11. szám
14. Kiss László: Önkormányzati képviselők kézikönyve. Szervezés-módszertani Bt. Bp., 1991
15. Kovács Zsolt: Helyi társadalom és önkormányzat Budapest XI. kerületében. Magyar Közigazgatás 1997. 1. szám

16. Kunig, Philip: Berlin, Hauptstadt. Landes- und Kommunalverwaltung 9/1999
17. Mueller-Thuns, Joerg/Schubert, Matthias: Aufbau der Verwaltung in Berlin. Landes- und Kommunalverwaltung 6/1999
18. Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999
19. Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia anatómiája. In Csefkó Ferenc-Pálné Kovács Ilona (szerk.) Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról, Pécs, 1993
20. Perger Éva: A fővárosi közigazgatási reform a regionális kutatások tükrében. Magyar Közigazgatás 1994. 12. szám
21. Skultéti József: A Fővárosi Önkormányzat által működtetett szociális ellátások. Magyar Közigazgatás 2002. 5. szám
22. Tájékoztató a köztársasági megbízott hivatalának 1991-1992. évi tevékenységéről. Budapest Főváros Köztársasági Megbízott kiadványa
23. Remete Tibor: A környezet időszerű kérdései a fővárosban. Magyar Közigazgatás 1997. 11. szám
24. Skultéti József: A Fővárosi Önkormányzat által működtetett szociális ellátások. Magyar Közigazgatás 2002. 5. szám
25. Szentgyörgyvölgyi Péter-Várhalmi László: Tapasztalatok a budapesti kerületek, illetve Budapest 1997-es költségvetési rendeletének tanulmányozása során, különös tekintettel az önkormányzatok vagyonára. Magyar Közigazgatás 1997. 10. szám
26. Vass Zoltán: Budapest közlekedési infrastruktúrájának, igazgatásának jogi, intézményi háttere és annak problémái. Magyar Közigazgatás 1997. 11. szám
27. Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999
28. Verebélyi Imre: A magyar közigazgatás modernizációja. Magyar Közigazgatás 1992. 11. szám
29. Walter Tibor: Franciaország közigazgatása. Magyar Közigazgatás 2000. 6. szám
30. Walter Tibor: A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei. Gondolat Kiadó Bp., 2004
31. Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I. Comitatus 2004. 3. sz.
32. Zivier, Ernst R.: Die Berliner Verwaltung im Reformprozess. Landes- und Kommunalverwaltung 9/1999
33. Zongor Gábor: Tíz év után, előttünk az önkormányzó Magyarország. Önkormányzat 8. sz.

---

[1] Miniszterelnöki Hivatal, kormányzati főtisztviselő.

[2] A tanulmány a Politikatörténeti Intézet támogatásával készült.

[3] Juharos Róbert: Nem egy nap alatt épült Buda vára. Tanulmánygyűjtemény a fővárosai közigazgatási reformról. Budapest, 1998, 12-13. o.

[4] Hajdú Zoltán: Rendszerváltás, berendezkedés, területiség. Magyar Közigazgatás 1991. 4. szám

[5] Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999, 26-27.o.

[6] Walter Tibor: Franciaország közigazgatása. Magyar Közigazgatás 2000. 6. szám

[7] Juharos Róbert: hiv. mű 42. o.

[8] Berlin 1999. szeptember 1-jétől a Szövetségi Parlament és a Szövetségi Kormány székhelye. A német egyesítés valójában ezzel vált befejezetté. Az 1994. április 26-án elfogadott Berlin-Bonn-Törvény (Berlin/Bonn Gesetz) preambuluma már fővárosnak nevezte

ugyan, de a Parlament és a Kormány átköltözése új közjogi helyzetet eredményezett: Berlin „szövetségi főváros”, Bonn „szövetségi város” lett.

[9] Berlin Alkotmányának 67. Cikke szerint a Szenátus a felsőbb szintű igazgatás útján biztosítja az összvárosi jelentőséggel bíró feladatok végrehajtását. Ide tartozik pl. az adóztatás, a várostervezés, az igazgatáspolitikai és a rendészeti feladatok.

[10] Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999, 55. o.

[11] A helyi önkormányzatok elvi alapjait az Alkotmány 1990. augusztus 9-én kihirdetett módosítása (1990. évi LXIII. törvény) tartalmazta.

[12] Ehhez a felosztáshoz közel áll a német kommunális jog dualista feladatstruktúrája, amely különbséget tesz eredeti (originäre, weisungsfrei Aufgaben, és az állam által átruházott „utasítással, iránymutatással terhelt” (Weisungsaufgaben) kommunális feladatok között. A feladatdualizmus a kommunák és az állam viszonyában a XIX. század elején bekövetkezett változásokból ered. A kommunák eredetileg csupán helyi közfeladatokat láttak el, majd a XIX. század elejétől az állam egyre több feladatot ruházott át. Lásd Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht. Nomos Verlag, Baden-Baden, 1994, 137. o.

[13] 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról

[14] Verebélyi Imre: A magyar közigazgatás modernizációja. Magyar Közigazgatás 1992. 11. szám

[15] Kara Pál: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei – II. Magyar Közigazgatás 1998. 11. szám

[16] A korábban már hivatkozott ún. fővárosi törvény (Ftv.)

[17] 37/1991. (VI.27.) AB határozat

[18] 56/1996. (XII.12.) AB határozat

[19] 44/1992. (VII.23.) AB határozat

[20] Ftv. 8. § - 10. §

[21] Ftv. 12. § (3)

[22] Juharos Róbert: hiv. mű 31, 66 o.

[23] 56/1996. (XII.12.) AB határozat

[24] Lásd Magyar Közigazgatás 1993. 11. szám

[25] 1994. évi LXIII. törvény az Ötv. módosításáról

[26] A világ nagyvárosainak igazgatására alapvetően három modell alakult ki: a föderatív modell, amely a főváros kerületeinek, városrészeinek és más elkülönült területrészeinek egyenlőségén alapszik, az egyszintű fővárosi modell, ahol az önkormányzati jogokat és feladatokat kis létszámú fővárosi testület gyakorolja, valamint a „másfeles” modell, amely a föderatív és az egyszintű rendszer között helyezkedik el és a kerületek, városrészek autonómiáját fenntartva osztja meg az önkormányzati jogokat.

[27] Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. § (2)

[28] E feladatok megvalósítása érdekében, a Nemzeti Környezetvédelmi Program végrehajtására készült el a Főpolgármesteri Hivatal Környezetvédelmi Ügyosztályának megbízására Budapest Települési Környezetvédelmi Programja. Lásd Remete Tibor: A környezet időszerű kérdései a fővárosban. Magyar Közigazgatás 1997. 11. szám

[29] A leadott szavazatok és a megszerzett mandátumok pártok szerinti megoszlása: SZDSZ 184.595 (34,7%) 25, MDF 145.581 (27,4%) 20, FIDESZ 96.650 (18,2%) 13, MSZP 38.588 (7,2%) 5, KDNP 26.351 (4,9%) 3, MSZMP 19.216 (3,6%) 0, FKgP 12.234 (2,3%) 0, Városvédő és Polg. Szerv. 3.826 (0,7%) 0, MSZDP 3.002 (0,6%) 0, KIOSZ 2.202 (0,4%) 0. Lásd Fülöp Gyula: Az önkormányzati választások tapasztalatai. Magyar Közigazgatás 1992. 8. szám

[30] Babucs Béláné: A közigazgatási szakemberképzés múltja, jelene, jövője és ennek megvalósulása a Főpolgármesteri Hivatalban. Magyar Közigazgatás 1998. 9. szám



- [31] Az Ötv. 1994. évi módosítása a köztársasági megbízotti régiókat és a köztársasági megbízott intézményét megszüntette. Ezek jogutódjaként alakultak meg a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatalok.
- [32] Tájékoztató a köztársasági megbízott hivatalának 1991-1992. évi tevékenységéről. Budapest Főváros Köztársasági Megbízottjának kiadványa.
- [33] Barabás Zoltán-Tiba Zsolt: A fővárosi önkormányzat reformja. Magyar Közigazgatás 1995. 4. szám, v.ö. Síklaki István: Három koncepció a fővárosi önkormányzati reformról. Magyar Közigazgatás 1993. 11. szám
- [34] Államtudományi Kutatóközpont (Kilényi G.), Városkutatás Kft. (Horváth M. T., Péteri G. és Tosics I.), City Consulting Bt. (Szegevári P.)
- [35] A városmegye különleges társulási forma, amely szolgáltatási, területfejlesztési és egyéb feladatokat látna el. Önálló képviselő-testülettel és viszonylag kis létszámú igazgatási szervezettel rendelkezik.
- [36] A szakmai anyagot a Belügyminisztérium közreműködésével létrejött munkacsoport szakemberei: Tiba Zsolt, Borbély Gyula, Szabó Lajos, Bekényi József, Barabás Zoltán, készítették el két változatban.
- [37] Balázs István-Barabás Zoltán: A főváros közigazgatásának továbbfejlesztéséről. Magyar Közigazgatás 1993. 11. szám
- [38] Az önkormányzati működés első éve – BM összefoglaló. Magyar Közigazgatás 1992. 1. szám
- [39] Juharos Róbert: hiv. mű 80. o.
- [40] Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez. Magyar Közigazgatás 1999. 1. szám
- [41] Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia anatómiája. In Csefkó Ferenc-Pálné Kovács Ilona (szerk.) Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról, Pécs, 1993.
- [42] Kiss László: Önkormányzati képviselők kézikönyve. Szervezés-módszertani Bt. Bp., 1991.
- [43] Zongor Gábor: Tíz év után, előttünk az önkormányzó Magyarország. Önkormányzat 8. sz.
- [44] Walter Tibor: A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I. Comitatus 2004. 3. sz.
- [45] Tájékoztató a köztársasági megbízott hivatalának 1991-1992. évi tevékenységéről. Budapest Főváros Köztársasági Megbízottjának kiadványa.
- [46] 1051/B/2001. AB határozat. Az ellentmondás feloldása érdekében azóta hatályba lépett a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2003. évi CXIV. törvény, amely tartalmazza a feladat- és hatáskörarányos forrásmegosztás eljárási és számítási módját.
- [47] 47/2001. (XI.22.) AB határozat
- [48] Az SZJA- bevétel önkormányzatok részére juttatott hányadát az éves költségvetési törvény határozza meg. Az arány 1991-ben 100%, 1992-ben 50%, 1993-94-ben 30% volt. 1995-től az önkormányzatoknak juttatott SZJA- t helyben maradó és központilag újraelosztott részre bontották. Ebben az évben a 35%-os SZJA- részesedés 29,5%-a maradt helyben, 1996-ban a 36%-ból 25%, 1997-ben a 38%-ból 22%.
- [49] Demszky Gábor: Innovációs kényszer az önkormányzati finanszírozásban. Magyar Közigazgatás 1997. 10. szám
- [50] Albrecht Péter: Önkormányzati gazdálkodás az Újpesti Önkormányzat tapasztalatai tükrében. Magyar Közigazgatás 1996. 10. szám
- [51] Szentgyörgyvölgyi Péter-Várhalmi László: Tapasztalatok a budapesti kerületek, illetve Budapest 1997-es költségvetési rendeletének tanulmányozása során, különös tekintettel az önkormányzatok vagyonára. Magyar Közigazgatás 1997. 10. szám

[52] 1990. évi C. törvény

[53] Ftv. 31. § (2)

[54] Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 19/1991. (IX.5.) rendeletével módosított 5/1991. (II.1.) rendelete

[55] Az iparűzési adó erős területi koncentrációt mutat. Az országosan befolyt iparűzési adó közel 30%-a a főváros négy kerületéből származik. Ez az adótípus jól mutatja a vagyoni egyenlőtlen elosztását az országban, ami azt jelenti, hogy a főváros és környéke élvezi leginkább az adó kedvező hatásait. Erőteljes politikai törekvés volt érzékelhető az iparűzési adóból származó egyenlőtlenségek mérséklésére, a fővárosi önkormányzat azonban szemben áll az elképzeléssel. Lásd Horváth Gyula (szerk.): OECD Területi vizsgálatok - Magyarország. MTA RKK Pécs, 2001. 169.o.

[56] Deli Lajos: Tájékoztató a Fővárosi Önkormányzat rendeletében szabályozott helyi adóztatás múltjáról, jelenéről, kitekintés a következő évekre. Magyar Közigazgatás 2003. 11. szám

[57] 1991. évi XXXIII. törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdona adásáról

[58] Perger Éva: A fővárosi közigazgatási reform a regionális kutatások tükrében. Magyar Közigazgatás 1994. 12. szám

[59] Kovács Zsolt: Helyi társadalom és önkormányzat Budapest XI. kerületében. Magyar Közigazgatás 1997. 1. szám